

VLADA CRNE GORE
Ministarstvo pravde
Uprava za antikorupcijsku inicijativu

MODEL
ZA UNAPRJEĐENJE INSTITUCIONALNOG I NORMATIVNOG
ANTIKORUPCIJSKOG PREVENTIVNOG OKVIRA

Podgorica, novembar 2013. godine

SADRŽAJ

UVOD.....	3
I. Međunarodni standardi i preporuke međunarodnih organizacija za osnivanje nezavisnog antikorupcijskog tijela u Crnoj Gori.....	4
II. Rezultati u sprovođenju nacionalnog NAP za period 2010-2012	7
III. Analiza antikorupcijskog okvira sa pokazateljima efikasnosti rada postojećih organa i stepena njihove koordinacije.....	9
IV. Nedostaci u radu postojećih preventivnih antikorupcijskih institucija: KSSI, DIK i UAI	11
V. Antikorupcijska agencija kao model za unaprjeđenje antikorupcijskog preventivnog okvira u Crnoj Gori.....	12
VI. Organizaciona i kadrovska struktura Agencije.....	15
VII. Plan implementacije modela novog antikorupcijskog okvira	17
Rezime.....	19
ZAKLJUČAK.....	22

Anex I

Dokumenta koja su korišćena prilikom izrade Modela

Anex II

Skraćenice korišćene u tekstu

UVOD

Crna Gora je borbi protiv korupcije pristupila na kontinuiran, sveobuhvatan i organizovan način, polazeći od principa da uspješna borba protiv korupcije pretpostavlja efikasan antikorupcijski zakonodavni i institucionalni okvir, kao i efikasno sprovođenje strateških dokumenata i međunarodnih obaveza. Institucionalni antikorupcijski okvir je izgrađen postepeno, tokom posljednjih dvanaest godina kada je osnovano više organa i tijela za preventivno djelovanje protiv korupcije. S obzirom da je borba protiv korupcije jedan od prioritarnih ciljeva, stalno se ulažu napor u cilju daljeg jačanja efikasnosti, koordinacije i kapaciteta antikorupcijskih tijela.

U proteklom periodu više puta je analizirana efikasnost postojećeg antikorupcijskog okvira, kojom prilikom je UAI samo tokom 2012. g. pripremila, a Vlada CG usvojila više analitičkih dokumenata¹. Prilikom donošenja posljednjeg, februara 2013. g. Vlada CG je donijela zaključak kojim se zadužuje Ministarstvo pravde da: “pripremi i predloži model kojim bi se unaprijedila ukupna antikorupcijska politika (prevencija i nadzor primjene zakona) i to obrazovanjem jedinstvenog antikorupcijskog tijela/agencije ili jačanjem kapaciteta (putem zakona i kadrova) postojeće UAI“.

Analize su pokazale da postojeći decentralizovani antikorupcijski institucionalni okvir uprkos značajnim unaprijeđenjima koja su ostvarena, posebno zadnjih godina, ima nedostatke i ograničenja, što je prepoznato i tokom intezivnih integrativnih procesa sa EU, tako da je Crna Gora izradom AP jasno pokazala da želi da rad antikorupcijskih tijela učini još efikasnijim i djelotvornijim. Tako, NAP za sprovođenje Strategije (2013-2014), pored ostalog, predviđa izradu Modela za unaprijeđenje antikorupcijskog okvira, kroz ispunjenje više indikatora, uključujući i osvrt na procjenu uloge i funkcije KSSI i UAI. AP za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, predviđa unaprijeđenje institucionalnog i normativnog preventivnog antikorupcijskog okvira, kroz ispunjavanje više indikatora, uključujući i usvajanje Zakona o Agenciji do juna 2014, na osnovu Modela za unaprijeđenje institucionalnog i normativnog antikorupcijskog preventivnog okvira. U izradi ovog dokumenta pošlo se od zadatih indikatora, kojima započinju poglavlja u tekstu.

Pored analitičkih dokumenata Vlade CG, prilikom izrade navedenih AP uzete su u obzir i preporuke iz Izvještaja EK o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za CG i standardi iz relevantnih međunarodnih konvencija i pravnih instrumenata: UNCAC, Krivično-pravna i Građansko-pravna konvencija SE o korupciji, EPAC standardi

¹ Analizu efekata obrazovanja Agencije za borbu protiv korupcije; Analizu antikorupcijskog insitucionalnog okvira u CG; Prijedlog mjera za unaprijeđenje, jačanje i konkretizovanje modaliteta koordinacije u oblastiprevencije korupcije i Informaciju o efikasnosti sprovođenja antikorupcijskih zakona kojima su zadnjim izmjenama proširene kontrolne nadležnosti (UJN, USPFNT, KSSI, DRI, DIK), svi dokumenti su dostupni na internet stranici UAI (www.antikorupcija.me).

antikorupcijskih tijela i dr, koje, u većini slučajeva, sadrže obavezujuće odredbe da države uspostave i održavaju "neophodnu nezavisnost" antikorupcijskih tijela koja su na zakonu zasnovana. Trenutno, samo je KSSI za sprječavanje sukoba interesa ustanovljena na osnovu zakona.

U narednom periodu će se tražiti kvalitativno veći pomak, tako da akcenat više neće biti na tome da li institucije formalno ispunjavaju svoje nadležnosti, već da li proizvode konkretne i jasno mjerljive rezultate u djelu prevencije i sprječavanja korupcije. U cilju daljeg unaprjeđenja normativnog okvira, efikasnog sprovođenja antikorupcijskih zakona i ispunjavanja nadležnosti institucija zaduženih za prevenciju, kao i bolje koordinacije u oblasti kako prevencije, Vlada CG je zaključila da je neophodno pristupiti osnivanju novog, efikasnijeg i djelotvornijeg antikorupcijskog organa, zasnovanog na zakonu.

U cilju izrade Modela, ministar pravde je osnovao Međuresorsku radnu grupu (MRG) sačinjenu od predstavnika Ministarstava pravde i finansija, UAI i KSSI. Ekspertska podrška za ovu aktivnost je pružena kroz tvining projekat IPA 2010 "Podrška implementaciji antikorupcijske Strategije i AP", preko kojeg su angažovani nezavisni konsultanti². Prilikom izrade Modela, MRG je pošla od označenih indikatora i koristila međunarodne standarde; uporedna iskustva iz regiona i šire; stavove i preporuke međunarodnih tijela i organizacija, analize i rezultate istraživanja državnih organa, kao i dokumenta civilnog sektora koji tretiraju navedena pitanja (**ANEX I**).

I. Međunarodni standardi i preporuke međunarodnih organizacija za osnivanje nezavisnog antikorupcijskog tijela u Crnoj Gori

Pitanje korupcije je jedno od prioriternih pitanja svih savremenih država, tako da se preduzimaju brojne aktivnosti međunarodnih organizacija u cilju unifikacije pravila o osnivanju tijela za borbu protiv korupcije kao i njihovih nadležnosti, te izrade smjernice za izradu propisa u nacionalnim zakonodavstvima. Crna Gora je pristupila relevantnim konvencijama i međunarodnim dokumentima koji tretiraju pitanje antikorupcijskog djelovanja i kontinuirano ulaže napore na njihovom sprovođenju. Obradom ovog poglavlja ispunjava se indikator tri iz mjere 2.1.1.1 AP za poglavlje 23 koji se odnosi na izradu novog Modela antikorupcijskog okvira.

UNCAC (decembar 2005, potpisalo je više od 140 država) traži³ od država potpisnica da obezbijede postojanje jednog ili više tijela za prevenciju korupcije u cilju primjene politike i prakse sprječavanja korupcije, koordinacije te primjene i unaprjeđenja i širenja znanja o sprječavanju korupcije. Kako se preventivne mjere za suzbijanje korupcije odnose se na različite oblasti (javne nabavke, integritet, transparentnost, pristup informacijama i dr.), potrebno je uspostaviti više različitih specijalističkih tijela od kojih bi jedno imalo centralnu preventivnu i koordinacijsku ulogu. Da bi obezbijedile efikasnost, potrebno je obezbijediti da one imaju nadležnosti da ostvaruju funkcije

² D. Kos, nezavisni ekspert i bivši predsjednik slovenačke Komisije za borbu protiv korupcije i predsjedavajući GRECO-a, kao i eksperti iz Poljske: W. Jasiński iz Centralnog biroa za borbu protiv korupcije i S. Czerw, koordinator Tima za borbu protiv korupcije.

³ U čl. 6. Preventivno antikorupcijsko tijelo ili tijela, Poglavlju II Preventivne mjere, čl.36. Specijalizovana tijela, Poglavlju III Kriminalizacija i sprovođenje zakona.

navedene u Konvenciji, kao i neophodnu nezavisnost kako bi ona (bila u mogućnosti da) obavlja svoje funkcije djelotvorno i bez neprimjerenog uticaja."⁴

Rezolucija (97) 24 Komiteta ministara SE o dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije naglašava potrebu: "...da se osigura da organi nadležni za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih djela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim funkcijama, da budu oslobođeni neprimjerenog uticaja i da im budu stavljena na raspolaganju efikasna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja im pomažu u borbi protiv korupcije i onih koji su u posjedu povjerljivih informacija."

Krivično-pravna konvencija SE o korupciji⁵ predviđa za specijalizovana tijela: "Svaka Strana će usvojiti takve mjere koje su neophodne da osigura da se lica odnosno entiteti specijalizuju za borbu protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u saglasnosti sa fundamentalnim principima pravnog sistema, kako bi mogli efikasno i bez neprimjerenog uticaja vršiti svoje funkcije. Strana će osigurati da zaposleni u tim entitetima imaju adekvatnu obuku i finansijska sredstava za obavljanje svojih zadataka."

Evropsku antikorupcijsku politiku skoro deceniju obilježavaju intezivne aktivnosti EPAC-a. U Standardima antikorupcijskih tijela (novembar 2011.g) opisani su vodeći principi i parametri o nezavisnosti koje bi antikorupcijska agencija trebalo da ispunjava u skladu sa međunarodnim konvencijama i pravnim instrumentima i najboljom praksom⁶.

S obzirom da se obavezala na prethodno navedene standarde, Crna Gora je u njihovo ispunjavanje, tj. osnivanje i razvoj institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, uložila velike napore što je i konstatovano u brojnim Izveštajima EK, GRECO-a, UNODC-a i drugih međunarodnih organizacija. Ipak, u tim dokumentima su

⁴U4 ISSUE 2009: 4, Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the UNCAC, Article 6.

⁵ Član 20. Specijalizovane vlasti.

http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1%3A&Itemid=35, strana 4.

⁶ Principi se odnose na:

- Odgovarajući, sveobuhvatni i stabilni zakonski/ustavni pravni okvir.
- Odgovarajući broj visokokvalifikovanog osoblja, mogućnost odgovarajućeg stručnog usavršavanja, kao i da se ti resursi koriste, bez prethodnog savjetovanja ili odobrenja.
- Javni i objektivni postupci/mehanizmi za zapošljavanje (i otpuštanje) rukovodilaca i drugih zaposlenih u antikorupcijskoj agenciji. Sposobnost da obavljaju aktivnosti i funkcije, posebno kad su u pitanju istrage i/ili procesuiranje konkretnih optužbi, bez neprimjerenog uticaja ili neprimjerene i nedolične obaveze prethodnog izvještavanja. Neograničen pristup svim potrebnim informacijama, kao i mehanizme za zaštitu lica koja pomažu antikorupcijskoj agenciji.
- Sposobnost i obavezu da sarađuju i da se obraćaju civilnom sektoru, medijima, akademskoj zajednici i drugim zainteresovanim stranama uvijek i bez prethodnih savjetovanja ili odobrenja. Sposobnost i obavezu saradnje i povezivanja sa sličnim organizacijama, mrežama i drugim interesnim stranama, na nacionalnom i međunarodnom nivou, bez prethodnih savjetovanja ili odobrenja.
- Nezavisni savjetodavni/nadzorni instrument ili mehanizam koji bi pratio i služio kao „vazdušni jastuk“ (za antikorupcijsko tijelo), ispitivao navodne zloupotrebe tijela i, ukoliko su opravdano utemeljeni, preduzimao postupke protiv istih ili onih koji su odgovorni preko odgovarajućih kanala i - s druge strane obezbijediavao vjerodostojno i brzo oslobađanje organa i/ili njenih službenika od optužbi onda kada su one neopravdane, a dolaze iz redova političara, onih pod istragom, medija i dr.

i primijećena određena ograničenja i upućene preporuke u cilju unaprijeđenja ukupnog djelovanja protiv korupcije. Tako se u analitičkom pregledu EK iz decembra 2012. g. navodi da je „*potrebno osnažiti nadležnosti UAI kako bi preuzela centralnu ulogu u borbi protiv korupcije. Ojačati i moguće preispitati institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Naročito, nadležnosti UAI-a moraju biti unaprijeđene, a njeni kapaciteti ojačani.*“ U izvještaju ekspertske misije EK iz 2013, se navodi da: „*UAI i NK treba predvidjeti nadležnosti kako bi bili u mogućnosti da obavežu izvještajna tijela na ispunjavanje mjera predviđenih NAP i na dostavljanje izvještaja o njihovom sprovođenju.*“.

SIGMA je sačinila document pod nazivom “Unaprijeđenje institucionalnog okvira za sprječavanje korupcije u Crnoj Gori” u kojem dokumentu pozitivno ocjenjuje postojeći preventivni antikorupcijski institucionalni aranžman u Crnoj Gori i smatra da “*dalji pravci unaprijeđenja treba da idu “korak po korak”, tj. da su male promjene koje nadopunjavaju jedna drugu često djelotvornije nego kad se poništi sve što već postoji*”.⁷

Izvještaj EK o napretku za 2012⁸, konstatuje da bi: „*nadležnosti UAI trebalo unaprijediti i osnažiti njene kapacitete za praćenje sprovođenja NAP-a.*“, kao i da se „*stručni kapaciteti i nezavisnost DIK-a mora osnažiti kako bi se u potpunosti obezbijedio efikasan i nezavisan nadzor, mehanizmi za provjeru finansiranja političkih partija i izbornih kampanja i uvođenje kazni se moraju unaprijediti*“ i da se „*sprovođenje pravila o finansiranju političkih partija se mora unaprijediti, i osigurati proaktivni pristup nadzornih tijela*“; da se „*i dalje ne provjeravaju prihodi o imovini državnih službenika radi utvrđivanja eventualnih slučajeva nezakonitog bogaćenja. KSSI i dalje nema zakonsku nadležnost za kontrolu neopravdanog bogaćenja, pristup bankarskim podacima i bazama podataka u posjedu drugih državnih organa, niti administrativne i stručne kapacitete potrebne za adekvatno vršenje nadzorne uloge.*“

Izvještaj EK o napretku za 2013.⁹ konstatuje da” KSSI treba da izvršava svoje zadatke i obaveze na proaktivan način, a da se ujedno fokusira na otkrivanje slučajeva nezakonitog bogaćenja putem sistematske i unakrsne provjere i upoređivanja podataka iz dostavljenih izvještaja o prihodima i imovini sa podacima iz drugih baza, a sve to na osnovu procjene rizika. Posebna pažnja se treba posvetiti provjeravanju eventualnog postojanja sukoba interesa gdje postoji rizik da javni funkcioneri donose zvanične odluke na taj način da sebi i njima bliskim ljudima obezbjeđuju korist”.

Takođe, komentari EK iz aprila 2013, u dijelu prevencije korupcije navode da bi „*prva aktivnost trebalo da bude smjela procjena uloge i funkcija UAI. Ono što je u osnovi rečeno u preporuci priloženoj uz pismo predsjedništva i uz izvještaj o skriningu jeste da je Crnoj Gori potrebna snažna antikorupcijska agencija, koja uživa neophodnu samostalnost (...) sa ovlašćenjima za vođenje istraga, dobro povezana sa drugim*

⁷ SIGMA izvještaj, maj 2011. godine

⁸ Izvještaj EK o napretku za CG za 2012.,, Brisel, 10. oktobar 2012, strana 11.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf

⁹ Izvještaj EK o napretku za CG za 2013, strana 38

<http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/>

djelovima uprave i pravosuđa. Jačanje nadzorne uloge Skupštine je pozitivno ali, dok parlament treba da pruži političko vođstvo, ne može i ne treba da igra ulogu glavnog borca protiv korupcije u CG.“ Tu su i komentari eksperata J. Škrbeca i P. Stivensona koji analizirajući Nacrt AP za poglavlje 23 i institucionalni okvir za prevenciju korupcije, konstatovali da: „postoji puno institucija koje se bave sprječavanjem korupcije: NK, UAI, KSSI, Skupštinski odbor za antikorupciju....“ i dalje navode da bi: „Crnogorske vlasti trebalo da uspostave samo jednu, nezavisnu instituciju koja bi imala sve antikorupcijske zadatke centralizovane u okviru jednog zakona i jednog organa. Takvo tijelo bi trebalo da ima snažne (administrativne) istražne alate, mogućnost sankcionisanja, pokretanja zakonodavnih procedura, zakonski obavezujuće odluke i preporuke, kontrolu nad NAP i Strategijom, itd. Za sada, nije jasno koji organ predstavlja antikorupcijski organ u skladu sa UNCAC-om“. Takođe je apostofirano da bi: “službenici UAI trebalo da budu alocirani iz Ministarstva pravde kako bi im bila obezbijeđena veća autonomija.“

II. Rezultati u sprovođenju NAP-a za period 2010-2012

Ovaj dio je označen kao indikator broj 2, prilikom izrade Modela. U Crnoj Gori je u toku je sprovođenje druge generacije strateških dokumenata: Strategija (2010-2014) i NAP (2013-2014) koji, pored ostalog sadrže mjere koje se odnose na prevenciju korupcije. Pri definisanju mjera u navedenom NAP pošlo se od preporuka za uklanjanje nedostataka i ispunjavanje preporuka međunarodnih organizacija, kao i neispunjenih mjera iz NAP (2010-2012), koji je sadržao 372 mjere za čiju je realizaciju bilo nadležno 66 organa obveznika izvještavanja, dok je zbir realizovanih i djelimično realizovanih mjera bio 270 ili 72,58%, a 102 mjere nijesu realizovane (27,42%). U ovom dijelu, dat je prikaz rezultata u dosadašnjem sprovođenju NAP-a u oblastima koje će biti predmet budućeg Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. Rezultati odnosno izostanak rezultata u dosadašnjem sprovođenju ovog dokumenta u oblastima: sukoba interesa, finansiranja političkih partija, lobiranja, integriteta i zaštite lica koja prijavljuju korupciju, između ostalog su veoma korisna i validna osnova za normativno i institucionalno unaprijeđenje ovih oblasti kroz rad buduće Agencije i predstavljaju indikator AP za Poglavlje 23.

U poglavlju Sprečavanje sukoba interesa, od 7 mjera za koje je nadležna KSSI potpuno je realizovano 5 mjera, dok se dvije realizuju kontinuirano¹⁰. Realizovane mjere: Unaprijeđeni administrativni kapaciteti Komisije za sprečavanje sukoba interesa; Potpisivani sporazumi sa državnim organima, sa sličnim institucijama u regionu; održane obuke za članove KSSI, zaposlene u Stručnoj službi, održane obuke za državne i lokalne javne funkcionere i organizovane javne kampanje kako bi se građani podstakli da prijavljuju sukob interesa javnih funkcionera. Mjere koje se realizuju kontinuitano: provjera tačnosti prijavljene imovine javnih funkcionera i pripremljen i unaprijeđen Izvještaj o sprovođenju Zakona. Ove mjere su sastavni dio NAP (2013-2014)¹¹.

¹⁰

¹¹

U oblasti finansiranja političkih partija i izbornih procesa, u periodu sprovođenja NAP-a, od 19 mjera realizovano ili djelimično realizovano je 11, dok osam nije realizovano¹². Od realizovanih i djelimično realizovanih mjera izdvajamo: usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika i Zakona o finansiranju političkih partija, koji iako unosi poboljšanje u ovu oblast¹³, nije u potpunosti ispunio GRECO preporuke (od ukupno devet preporuka, pet je u potpunosti realizovano, a četiri djelimično). Djelimično realizovane preporuke su sastavni dio NAP (2013-2014)¹⁴. Izvještaj konstatuje napredak u dijelu transparentnosti finansiranja, gdje se mjere koje se odnose na izradu Obrazaca za izvještavanje o finansijskom poslovanju partija, izvještavanja partija po tim obrascima, izmještanja kontrole finansiranja političkih partija i kampanja iz Ministarstva finansija u nezavisnu instituciju i unaprjeđenje kontrole zakonitosti trošenja za predizborne kampanje i provjeru tačnosti podnesenih izvještaja ocijenjene kao potpuno ili djelimično ispunjene, dok su podaci o prijavama vezanim za izborne procese i proaktivnom djelovanju u izbornim procesima dio izvještaja Tripartitne komisije. Nerealizovane mjere: donošenje svih podzakonskih akata; organizovanje obuke za sticanje specijalističkih znanja za obavljanje revizija finansijskog poslovanja političkih partija; sačinjavanje plana revidiranja postojećeg biračkog spiska na transparentan način. Nije donijet Zakon o DIK-u niti formirana stručna služba. NAP (2013-2014) predviđa mjere vezano za implementaciju preporuka ODIHR-nadgledanje parlamentarnih izbora 2012. g.¹⁵

¹² V Izvještaj o realizaciji mjera iz NAP-a, strana 20,

http://www.antikorupecija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91

¹³ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. g.

http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Izvestaj_o_napretku_Crne_Gore_za_2011_godinu_FINALNI_FINALNI.pdf

¹⁴ U okviru mjera 13 i 14 planirano je donošenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i finansiranju izbornih kampanja i Smjernica za zabrane upotrebe državnih resursa, jasna ograničenja u finansiranju rada i kampanja političkih partija i efikasan i nezavisan sistem kontrole i odgovornosti sa jasno definisanim sankcijama i procedurom u pogledu ovlašćenja za pokretanje postupka, u slučaju kršenja zakonskih odredbi; davanje mogućnosti administrativne istrage instituciji koja kontroliše finansiranje političkih partija; proširenje spektra kazni (uvođenje mjera koje predviđaju gubitak sredstava u slučaju teže povrede Zakona); obavezu organa nadležnog za kontrolu FPP da za utvrđene nepravilnosti podnese prijavu; smanjen iznos članarine na najviše 50 eur na godišnje; organ nadležan za kontrolu zloupotrebe državnih resursa; preciziranje nadležnosti lokalnih samouprava u dijelu izvještavanja prema DIK-u o isplati sredstava političkim partijama.

¹⁵ U dijelu organizovanja kampanje protiv „kupovine glasova“ i izbornih prevara i promovisati načine prijavljivanja ovih pojava, izmjene pravnog okvira koji se odnosi na izborni proces, obezbijediti puno poštovanje zabrane zapošljavanja tokom izbornog procesa i proširenje roka izvještavanja o potrošnji sredstava za izbornu kampanju tako da obuhvata period od raspisivanja izbora do završetka izbornog procesa. U Pravilima o obračunavanju i izvještavanju o nenovčanim priložima DIK-a političkih partija smanjiti procenat razlike u cijeni koju je nužno prijaviti na 15%. Izmijeniti zakon o biračkim spiskovima kako bi se osigurala njihova puna transparentnost i ažurnost, polugodišnje izvještavati o postupanjima po prijavama zbog krivičnih djela protiv izbornog prava, sačiniti prijedlog Zakona o DIK-u i ojačati kapacitete nezavisnog DIK-a za sprovođenje zakona. Član 68: „Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, državni organ donosi plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove. Državni organ određuje državnog službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta.“

U poglavlju Integritet (oblast 11 NAP se odnosi na uspostavljanje obaveze usvajanja planova integriteta u javnom sektoru, a oblast 14 na normativno uspostavljanje lobiranja¹⁶) svih šest mjera je djelimično ili u potpunosti realizovano. Usvojen je Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁷ koji propisuje izradu planova integriteta u oblasti državne uprave. Djelimično su ispunjene mjere koje predviđaju praćenje usvajanja i sprovođenja planova integriteta i jačanja kapaciteta organa za praćenje sprovođenja odredbi o planovima integriteta, u okviru kojeg je UAI sačinila predlog Smjernica za izradu planova integriteta. Donijet je Zakon o lobiranju¹⁸, a tokom 2013, planirano je usvajanje Izmjena i dopuna ovog Zakona i usvajanje podzakonskih akata radi uvođenja jasnih procedura, uključujući i obavezu vođenja javnog registra lobista (mjera 38 u NAP 2013-2014).

U dijelu zaštite lica koja prijavljuju korupciju („zviždači“-*whistleblowers*), od osam mjera realizovano je šest: usvojen je Zakon o radu koji unaprijeđuje institucionalni i zakonodavni okvir u dijelu zaštite lica koja prijavljuju korupciju u javnom i privatnom sektoru, a Zakonom o državnim službenicima i namještenicima je dodatno unaprijeđena zaštita zviždača; stimuliše se prijavljivanje korupcije i sankcionišu rukovodioci koji koriste mjere zastrašivanja, ograničavanja ili kažnjavanja službenika koji ukažu na korupciju; ojačani su kadrovski kapaciteti kroz specijalizaciju zaposlenih uključenih u primanje i procesuiranje prijava, kao i zaštitu lica koja prijavljuju korupciju; promovisani su kanali za prijavu korupcije i mehanizmi zaštite. Nijesu realizovane mjere vezano za izradu analize primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju i Izvještaja o rezultatima primjene mehanizma za prijavu korupcije unutar državnih organa. Te mjere su i prepoznate u NAP-u (2013-2014).

U poglavlju Koordinacija i razmjena podataka¹⁹, realizovane su mjere koje se odnose na izradu Analize međuinstitucionalne saradnje u suzbijanju korupcije (UAI izradila Analizu antikorupcijskog insitucionalnog okvira i Analizu efekata obrazovanja Agencije za antikorupcije), razvoj i praćenje odgovarajućeg informacionog sistema za dostavljanje podataka o prijavama korupcije. Djelimično realizovane mjere odnose se na izradu Izvještaja o broju prijava korupcije i sprovođenje preporuka iz Izvještaja, kao i na međuinstitucionalnu saradnju nadležnih organa kroz Specijalni istražni tim koji čine predstavnici VDT, UP, UC, PU, USPNIFT i kroz dostavljanje informacija o prijavama korupcije UAI putem posebnog softverskog rješenja.

III. Analiza antikorupcijskog okvira sa pokazateljima efikasnosti rada postojećih organa i stepena njihove koordinacije

¹⁶ V Izvještaj o realizaciji mjera iz NAP za sprovođenje Strategije, strana 30, mjere 50-53 i 65-66.

¹⁷ “Sl. list CG”, br. 39/11 i 50/11. Član 68: „Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, državni organ donosi plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove. Državni organ određuje državnog službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta.“

¹⁸ “Sl. list CG”, broj 54/11.

¹⁹ V Izvještaj o realizaciji mjera iz NAP-a, strana 106, mjere 302-308.

Izgradnja preventivnog institucionalnog antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori započela je osnivanjem specijalizovanih organa UAI 2001. i KSSI 2004. g. Tako je uspostavljen decentralizovani institucionalni antikorupcijski okvir, gdje ne postoji posebni antikorupcijski zakon već su antikorupcijske aktivnosti definisane kroz nadležnosti više organa i tijela, a krivična djela sa obilježjima korupcije definisana su Krivičnim zakonikom. Za antikorupcijske organe i tijela karakteristično je stalno i dinamično unapređenje zakonskih i podzakonskih rješenja, u smislu povećanja nadležnosti, tj. jačanja kontrolnih ovlašćenja i specijalizacije kadra, kako bili u mogućnosti da odgovore obavezama koje se odnose na efikasno sprovođenje zakona, zadataka iz strateških i međunarodnih antikorupcijskih dokumenata.

NK: Kao kontrolno tijelo zaduženo za koordiniranje i monitoring antikorupcijske politike, Vlada je osnovala NK za praćenje sprovođenja Strategije, februara 2007. g. Od usvajanja Strategije (2010-2014) i NAP (2010-2012), UAI uspješno obavlja posao Sekretarijata NK u cilju pružanja analitičke i administrativne podrške NK. U toku je sprovođenje NAP (2013-2014)²⁰. NK u sadašnjem sastavu radi prema Odluci Vlade CG²¹. Praćenje implementacije NAP-a podrazumijeva koordinaciju velikog broja subjekata koji su obveznici izvještavanja (74). Sjednice NK su otvorene za javnost i predstavnike međunarodnih organizacija. Postoji i mogućnost dostavljanja podnesaka fizičkih i pravnih lica NK. Izvještaji NK na našem i engleskom jeziku se objavljuju na internet stranici Vlade CG i UAI. UAI, kao Sekretarijat NK, za potrebe NK, prikuplja izvještaje od obveznika za sprovođenje NAP-a o realizaciji mjera na osnovu njih sačinjava Nacrt Izvještaja. Međutim, ne postoji mogućnost da UAI utiče na institucije ukoliko ne dostave svoj izvještaj, ne dostave ga u određenom roku ili ga ne dostave prema indikatorima koje predviđa NAP²². Tu mogućnost ima NK koja predlaže preporuke Vladi CG, a ona ih upućuje obveznicima koji ne ispunjavaju obaveze u rokovima ili na način kako je predviđeno u mjerama iz NAP-a ili obaveze iz Izvještaja EK o napretku.

Nadležnosti **KSSI** su propisane Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. KSSI sprovodi postupak i donosi odluke o povredama zakona; daje mišljenja o postojanju sukoba interesa; utvrđuje vrijednost poklona na osnovu nalaza i mišljenja vještaka odgovarajuće struke, u slučaju sumnje ili spora u vezi vrijednosti poklona; vrši provjeru podataka iz izvještaja o imovini javnih funkcionera; daje mišljenja na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata, ako smatra potrebnim radi sprječavanja sukoba interesa; podnosi inicijativu za izmjenu i dopunu zakona, radi njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima; podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, i dr. O svom radu podnosi Skupštini CG izvještaj najmanje jednom godišnje. Zakonom o budžetu CG za 2013, KSSI je opredijeljeno 271,986 EUR. Uvid u Baze podataka drugih institucija i saradnju ostvaruje sa velikim brojem državnih organa: Uprava za nekretnine, Poreska uprava, Komisija za hartije od vrijednosti, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprava za javne nabavke. U toku je izrada objedinjene baze podataka brojnih institucija čiji su podaci dostupni KSSI.

²⁰ NAP za sprovođenje Strategije za period 2013-2014. g.

(http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91)

²¹ "Sl. list CG", br. 61/10, 4/11, 47/11 i 17/12.

²² Izvještaj sa ekspertske misije EK, 2013. g. strani ekspert M. Varaneze, strana 5, preporuka (6.1) b.

Obezbijeđena je ekspertska podrška kroz IPA 2010 "Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i AP" .

U toku je izrada baze podataka i softvera za automatsko umrežavanje i pristup KSSI bazama podataka ograna i institucija koje posjeduju podatke ostalih organa i institucija o imovini i prihodima javnih funkcionera. KSSI je u 2012. godini potpisala Sporazum o saradnji sa NVO Centrom za monitoring (CEMI) i USAID-om radi realizacije projekta - izrade platforme baze podataka, u kojoj će biti objedinjeni podaci različitih institucija i koja će raspolagati sa podacima koje sadrže brojne Baze pojedinih institucija .

Ključni cilj Projekta je da se unaprijedi transparentnost finansijskog poslovanja i evidencije državnih funkcionera i službenika u Crnoj Gori. Ovaj cilj će biti ostvaren kroz razvijanje elektronske javne baze podataka, koja će povezati sve podatke sa elektronskih baza DIK-a, KSSI, Centralnog registra, Uprave za javne nabavke i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki. Ovo će osnažiti institucionalnu koordinaciju i razmjenu informacija i ujedno će obezbijediti održivu bazu podataka koja će omogućiti nezavisni monitoring navedenih postupaka od strane medija i civilnog sektora. Realizacija ovog projekta započeta je u maju 2013. g, kao pilot projekat pod nazivom „PROVJERI ME“.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika²³ **DIK** u stalnom sastavu (predsjednik, sekretar i devet članova) imenuje Skupština CG, od kandidata koje predlože parlamentarne partije. DIK obavlja administrativne i proceduralne nadležnosti u vezi sa zakonitim sprovođenjem izbora i primjenom zakona. U skladu sa ZFPP-om, DIK vrši nadzor nad njegovim sprovođenjem, u cilju postizanja pune transparentnosti i zakonitosti sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata i kontrole njihovog finansijskog poslovanja. Zakonom o budžetu CG za 2013, DIK-u je opredijeljeno 913.800EUR. DIK je kolektivni organ, odgovoran Skupštini CG, u kojem su svi članovi ravnopravi u odlučivanju, dok predsjednik predsjedava sjednicama i predstavlja DIK.

UAI je prvi specijalizovani, preventivni organ uprave za borbu protiv korupcije, koji sada funkcioniše kao organ u sastavu Ministarstva pravde, u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave²⁴ i *„vrši poslove koje se odnose na: propagandno-preventivno djelovanje, kao što su podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije, nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije, državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata; izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja; sertifikovanje i vođenje registra lobista; postupanje po prijavi protiv lobiste koji je prekršio zakon; pripremanje smjernica za izradu planova integriteta; iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i primjene evropskih i drugih međunarodnih antikorupcijskih standarda i instrumenata; praćenje implementacije preporuka*

²³ "Sl. list RCG", br. 4/98 ... i "Sl. list CG", broj 46/11.

²⁴ "Sl. list CG", br. 5/12, 25/12.

GRECO-a; koordinaciju aktivnosti koje proizilaze iz primjene UNCAC-a; prikupljanje podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave i obradu prikupljenih podataka u analitičke svrhe; vršenje drugih poslova koji proizilaze iz članstva u regionalnim antikorupcijskim inicijativama za JIE i u drugim međunarodnim organizacijama i institucijama; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.“ Zakonom o budžetu CG za 2013, UAI je opredijeljeno 325,241 EUR..UAI ostvaruje saradnju sa velikim brojem državnih organa, kroz redovne preventivne aktivnosti (izvještaji za Vladu CG o prijavama korupcije; vođenje antikorupcijskih kampanja; edukacija državnih službenika), procese izvještavanja na nacionalnom i međunarodnom planu (GRECO, UNCAC, RAI), učešće u radnim grupama za izradu antikorupcijskog zakonodavstva. Saradnja je posebno intenzivirana preuzimanjem uloge Sekretarijata NK, koordinacijom ispunjavanja obaveza i sačinjavanja Nacrta Izvještaja za NK, kao i kroz kontinuiranu, partnersku saradnju sa civilnim društvom (izrada zakona, izrada i evaluacija strateških dokumenata, edukacije) i međunarodnim organizacijama u CG. UAI je potpisala i ugovore o saradnji sa UJN, UP i PKCG.

Dosadašnje analize nijesu pokazale da postoji rizik od preklapanja postojećih nadležnosti u decentralizovanom sistemu prevencije²⁵. Međutim, kao što analize pokazuju²⁶ da, pored centralizacije preventivnih aktivnosti UAI i KSSI, ima prostora za dalje unaprijeđenje, te da treba nastaviti sa koordinisanim aktivnostima vezano za spriječavanje sukoba interesa, podizanje nivoa javne svijesti o štetnosti korupcije, i još dosljednije insistirati na promociji i primjeni principa transparentnost i odgovornost u radu državnih organa, uz zakonito postupanje i primjenu etičkih pravila, što sve zahtijeva povećanje nivoa koordinacije među državnim organima.

IV. NEDOSTACI U RADU POSTOJEĆIH PREVENTIVNIH ANTIKORUPCIJSKIH INSTITUCIJA: KSSI, DIK I UAI

Opredijeljenje koje predviđa centralizaciju preventivnih antikorupcijskih aktivnosti kroz nezavisnu na zakonu zasnovanu instituciju, neophodno je zbog činjenice da su dosadašnja rješenja pokazala nedostatak funkcionalne i finansijske nezavisnosti u radu ovih tijela te je to novim Zakonom neophodno unaprijediti. Tu se misli na:

- KSSI, osnovanu od strane Skupštine, čije nadležnosti nisu do kraja izvedene što je predstavljalo problem posebno u vršenju kontrolne funkcije, čiji su članovi izabrani od strane Skupštine na predlog administrativnog odbora i bez zakonom detaljno predviđenih uslova javnog konkursa.
- DIK, kao organ za sprovođenje izbora čije članove bira Skupština u skladu sa odredbama Zakona o izboru poslanika i odbornika, pored navedenog sprovodi odredbe i drugih zakona koji se tiču finansiranja političkih partija i izbornog procesa sa neprecizno definisanim nadležnostima. DIK nije uspio da razvije stručne kapacitete i administraciju za kontrolu finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

²⁵ SIGMA izvještaj, maj 2011. g; Pravno institucionalna analiza sistema državne uprave CG, usvojen od Vlade CG decembra 2011. g.

²⁶ Informacija- predlog mjera za unaprijeđenje, jačanje i konkretizovanje modaliteta koordinacije u oblasti prevencije http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=12:&Itemid=117

- UAI je organ izvršne vlasti, tj. organ u sastavu Ministarstva pravde, osnovan Vladinom Uredbom, sa isključivo preventivnim nadležnostima i samim tim bez mogućnosti za snažnijim antikorupcijskim djelovanjem.

Zakonodavstvo u oblastima sukoba interesa i finansiranja političkih partija je u procesu konstantnih promjena i unaprijeđenja. Samo u posljednje dvije godine više puta je mijenjano i dopunjavano, kako bi se institucijama koje ih sprovode obezbijedili kontrolni instrumenati i nadležnosti za uspješniju prevenciju i suzbijanje korupcije.

U toku je postupak pripreme analize usaglašenosti Zakona o spriječavanju sukoba interesa sa međunarodnim standardima u skladu sa ekspertskim mišljenjima i preporukama za njegovu izmjenu (proširenje definicije javnog funkcionera, ovlašćenja u dijelu provjere prijava imovine, prekršajne sankcije i njihova primjena, Obrazac izjave o provjeri bankarskog računa javnog funkcionera i dr). Obezbijeđena je ekspertiska podrška kroz IPA 2010 "Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i AP."

Nadležni organi za realizaciju ove mjere u skladu sa AP za poglavlje 23 su MUP saradnji sa KSSI, UZSPNIFT, Agencijom za zaštitu ličnih podataka i CBCG.

Iako je preduslov za uspješno suzbijanje korupcije kontinuirano jačanje nezavisnosti ključnih organa i institucija i snaženje njihovih (administrativnih, tehničkih i materijalnih) resursa, trenutno imamo situaciju gdje administrativni kapaciteti organa i tijela poput KSSI i DIK-a, tek treba da se razviju i osnaže za takvu primjenu propisa koja zahtjeva osim koordinisanog djelovanja i određen stepen proaktivnosti u iznalaženju najbolje prakse. Opšta je ocjena već pomenutih izvještaja, kako EK tako i GRECO²⁷ i SIGMA-e, da su nezavisnost i profesionalni kapaciteti nadzornih institucija i dalje slaba karika te da je tome potrebno posvetiti dodatnu pažnju u narednom periodu. Akcenat se, pri tom, stavlja na propisivanje jasne odgovornosti nadležnih tijela i jasnih i jakih nadležnosti kako bi se postigli uslovi za efikasnu i djelotvornu prevenciju korupcije, a ne na obuku i trening zaposlenih u postojećim tijelima. Iz razloga svrsishodnosti, donošenjem jednog zakona, centralno antikorupcijsko tijelo izmjestiće se iz sistema izvršne vlasti čime se obezbjeđuje njegova nezavisnost, objediniće i ojačati trenutne nadležnosti UAI, unaprijeđene KSSI i DIK i definisati konkretne odgovornosti novog antikorupcijskog tijela. Takođe, jasnim definisanjem i sprovođenjem odredbi, pojednostaviće se procedure i načini borbe protiv korupcije i posebno će se dati na značaju u dijelu edukacije i podizanju nivoa svijesti o štetnosti korupcije.

²⁷ Izvještaj o usaglašenosti CG, decembar 2012, Preporuka broj vi, „GRECO je preporučio da instituciji, postojećoj ili novoj, budu data odgovarajuća nezavisna ovlašćenja i resursi da može da prati finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja (i iz privatnih i iz javnih izvora)“.

V. ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA KAO MODEL ZA UNAPRJEĐENJE ANTIKORUPCIJSKOG PREVENTIVNOG OKVIRA U CRNOJ GORI

Razlozi navedeni u predhodnim poglavljima koji se odnose na dosadašnja pozitivna iskustva, ograničenja i zahtjeve za unaprijeđenje antikorupcijskog preventivnog okvira, uporedno-pravna iskustva drugih, međunarodne standarde i konvencije, preporuke iz pregovaračkog procesa za članstvo u EU, opredijelili su Vladu CG da, što je i definisano mjerama iz NAP-a, započne aktivnosti na osnivanju nezavisnog antikorupcijskog tijela u relativno kratkom roku (jun 2014. g). Prvi korak za realizaciji ove mjere je izrada Modela za unaprijeđenje antikorupcijskog preventivnog okvira, koji pretpostavlja osnivanje Agencije, koja treba da objedini i ojača nadležnosti već postojećih preventivnih organa i tijela u Crnoj Gori, na osnovu dosadašnjih iskustva i preporuka dobijenih od strane međunarodnih organa i eksperata za unaprijeđenje efikasnosti rada navedenih organa, kao i da se do kraja zaokruži postojeći antikorupcijski okvir. U tom smislu je i opredijeljenje za osnivanje Agencije, kao nezavisnog i samostalnog antikorupcijskog tijela (čl. 6. UNCAC-a, EPAC standardi, pozitivna uporedno-pravna iskustva i praksa) koja bi objedinila i unaprijedila postojeće nadležnosti UAI, KSSI, kao i nadležnosti DIK-a u djelu kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, zaokružila normativno i funkcionalno postojeći koncept zaštite „zviždača“, preuzela nadležnosti NK za predlaganje i sprovođenje Strategije, i dr.

1) Pravni osnov za uspostavljanje Agencije

Uspostavljanje stabilnog i odgovarajućeg pravnog okvira kojim će biti uspostavljena Agencija i definisane njene nadležnosti predstavlja jedan od najbitnijih preduslova za njeno efikasno djelovanje. Navedeno podrazumijeva donošenje posebnog zakona u kojem će biti definisane nadležnosti, način rada i uspostavljanje Agencije u skladu sa našim pravnim sistemom, najboljom praksom i međunarodnim standardima. Time će biti uspostavljeno centralno, antikorupcijsko i nezavisno tijelo zaštićeno od mogućeg neprimjerenog uticaja, bilo sa koje strane da dolazi.

2) Nadležnosti Agencije

Nadležnosti Agencije koje treba da doprinesu eliminaciji dosadašnjih limita i poboljšanju efikasnosti preventivnog antikorupcijskog djelovanja, treba da obuhvate sadašnje i planirane nadležnosti UAI, NK, KSSI i DIK-a u dijelu nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Pored navedenog predviđeno je i uvođenje novih nadležnosti koje Agenciji treba da obezbijede korisne alatke u cilju efikasnijeg sprovođenja nadležnosti i antikorupcijskog djelovanja, čime bi se zaokružio i do kraja izveo institucionalni i zakonodavni okvir u ovoj oblasti:

1. Sprovođenje relevantnih odredbi Zakona o spriječavanju sukoba interesa kao dijela odredbi Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. Navedeno obuhvata: prikupljanje i kvalitativnu provjeru imovinskih kartona javnih funkcionera i sa njima povezanih lica, utvrđivanje nezakonitog vršenja drugih funkcija od strane javnog funkcionera i sukoba interesa, postupak prijave i evidencije poklona, pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti javnog funkcionera, i podnošenje prijava nadležnim organima i dr.
2. Sprovođenje Zakona o lobiranju, kroz uvođenje jasne procedure lobiranja; vođenje javnog registra lobista; sertifikacija lobista; obaveza izvještavanja državnih organa o lobističkim kontaktima.

3. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u dijelu koji se odnosi na praćenje i kontrolu finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja, transparentnost finansiranja političkih subjekata (objavljivanje dostavljenih izvještaja i njihova provjera) i podnošenja prekršajnih naloga i zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, te izricanja upravnih mjera u smislu suspenzije budžetskih sredstva koja po zakonu pripadaju parlamentarnim političkim partijama ili zabrane raspolaganja novčanim sredstvima sa poslovnog računa partije dok se ne otklone nepravilnosti, odnosno dok traju okolnosti zbog kojih su izrečene. Sa druge strane DIK će nastaviti sprovođenje Zakona o izboru odbornika i poslanika, dok će DRI kao krovno nezavisno revizorsko tijelo vršiti reviziju finansijskih izvještaja političkih partija.
4. Postupanje po podnescima koje dostavljaju građani i pravna lica ili na sopstvenu inicijativu u vezi sa: navodima o korupciji, kršenju propisa o sukobu interesa, lobiranju, kontrolom finansiranja političkih partija, postupcima za ocjenu i uklanjanje pojedinačnih ili sistemskih rizika od korupcije i povredama etike i integriteta u javnom sektoru. Po podnijetim podnescima ili u postupku po sopstvenoj inicijativi, Agencija može donijeti načelna mišljenja, pojedinačna mišljenja ili druge odluke.
5. Obezbjedenje zaštite „zviždača“ koji savjesno obavijesti o ugrožavanju ili povredi javnog interesa na radnom mjestu odnosno instituciji u kojoj radi; izricanje privremenih zaštitnih mjera kojima se suspenduju akti i radnje nad „zviždačem“ do okončanja postupka²⁸. U ovoj oblasti, Agencija je eksterna instanca kojoj zviždači mogu direktno da podnesu prijavu o postojanju sumnji o ugrožavanju javnog interesa, iz razloga kada to predviđa Zakon kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. Na ovaj način će biti razrađene odredbe koje su već uopšteno propisane u Zakonu o radu i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.
6. Koordinacija i nadzor nad donošenjem i sprovođenjem planova integriteta u državnim organima; donošenje obavezujućih preporuka i mjera za unaprjeđenje integriteta kod državnih organa; vođenje evidencije o menadžerima integriteta odgovornih za pripremu i sprovođenje planova integriteta; donošenje Smjernica za izradu plana integriteta; analiza i procjena integriteta na osnovu pojedinačnih izvještaja državnih organa.
7. Saradnja²⁹ sa nadležnim državnim organima, nevladinim i privatnim sektorom u cilju izrade i implementacije propisa i programskih, strateških dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije.
8. Podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije kroz edukacije, javne kampanje, istraživanja i sl. i saradnja sa drugim organima, NVO, privatnim sektorom i medijima u sprovođenju ovih aktivnosti.
9. Međunarodna saradnja³⁰ u cilju primjene antikorupcijskih standarda. Koordinacija ispunjavanja obaveza proisteklih iz članstva u regionalnim i međunarodnim antikorupcijskim inicijativama; iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora od

²⁸ član 33 UNCAC-a: „svaka država ugovornica ... treba da predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnosi na krivična djela utvrđena u skladu sa ovom Konvencijom“.

²⁹ EPAC standardi ACA tijela, princip broj 9.

³⁰ EPAC standardi ACA tijela, princip 9: „sposobnost i obavezu saradnje ACA i povezivanja sa sličnim organizacijama, mrežama i drugim interesnim stranama na nacionalnom, transnacionalnom, kao i na međunarodnom nivou, prema sopstvenom nađenju, bez prethodnih savjetovanja ili odobrenja.“

strane resornih ministarstava; zaključivanje sporazuma i ugovora o saradnji sa srodnim antikorupcijskim tijelima³¹.

10. Propisivanje pravila o prikupljanju sponzorstva i donacija u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću i drugom pravnom licu koje vrši javna ovlaštenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu, vođenja evidencije i obavezne sadržine ugovora o sponzorstvu i donaciji, kao i ostala pitanja od značaja za ovu oblast.

Zakonom kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije uspostaviće se jasni mehanizmi međuinstitucionalne saradnje i koordinacije rada sa drugim državnim organima. U tom smislu važno je dati Agenciji mogućnost da postavlja rokove drugim državnim organima za dostavljanje povratnih informacija, kao i ovlaštenje izricanja mjera i sankcija u slučaju neblagovremene ili izostale saradnje. Ovo ovlaštenje je već predviđeno članom 28 Zakona o sprječavanju sukoba interesa, a i uporedna iskustva ga takođe predviđaju kao značajan mehanizam za ostvarivanje nadležnosti centralnog preventivnog antikorupcijskog tjela (Agencija za borbu protiv korupcije Srbije i Komisija za sprečavanje korupcije Slovenije).

Takođe, Agencija će postupati po podnescima građana i pravnih lica u dijelu svojih nadležnosti pri čemu je od odlučujućeg značaja u njenom budućem radu pravo uvida u sve dokumente i neograničen pristup potrebnim informacijama svih subjekata, kako bi mogla da nesmetano sprovodi aktivnosti iz svojih nadležnosti, uz ograničenja koja propisana pozitivnim propisima Crne Gore. Za efikasno ispunjavanje ove nadležnosti neophodno je izmjeniti i dopuniti član 26 Zakona o tajnosti podataka i na spisak institucija koje imaju prvo pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup tajnim podacima, proširiti na Agenciju i članove Savjeta Agencije. Na ovaj način, kroz mogućnost pristupa podacima bi se dao snažan podstrek efikasnom radu same Agencije.

Kao ključnu i najjaču preventivnu nadležnost buduće Agencije, potrebno je propisati mogućnost davanja načelnih mišljenja iz nadležnosti Agencije, koja bi predstavljala mišljenja Agencije o tome, da li je određeno ponašanje pojedinaca, pravnih lica ili cijelih sistema usaglašeno sa važećim propisima i etičkim normama. Agencija se opredjeljuje o tim ponašanjima na način, koji ne predstavlja utvrđivanje odgovornosti i za sobom ne povlači nikakve sankcije, nego samo služi kao analiza o tome, koje je ponašanje zakonito i etičko a koje nije.

Kad su u pitanju odnosi i saradnja sa drugim organima, neophodno je u zakonu predvidjeti i njihovu obavezu da dostave Agenciji na njen zahtjev sve potrebne informacije i podatke. Agencija će, koristeći tu nadležnost prikupiti podatke i, po sopstvenoj inicijativi ili nakon prijema podneska, izraditi načelno mišljenje koje nema obavezujuću snagu, dok su pojedinačna Mišljenja koja Agencija daje javnom funkcioneru koji posumnja da je u situaciji u kojoj postoji sukob interesa, obavezujućeg karaktera i ista se objavljuju na internet stranici Agencije. Smatra se da je javni

³¹ član 5 UNCAC-a: „Države ugovornice ... sarađuju međusobno i sa odnosnim međunarodnim i regionalnim organizacijama na unaprjeđenju i razradi mjera pomenutih u ovom članu. Saradnja može obuhvatiti učešće u međunarodnim programima i projektima usmjerenim na sprečavanje korupcije.“

funkcioner povrijedio odredbe zakona u slučaju ako ne postupi u skladu sa datim mišljenjem.

Ukoliko se na osnovu podneska i prikupljenih informacija utvrdi da je javni funkcioner ili državni organ prekršio zakon, dostaviće informacije i obavjestiti nadležne organe u cilju preduzimanja mjera iz njihove nadležnosti. Takođe, treba dati mogućnost izdavanja mišljenja ili objašnjenja na pojedinačnom situacijom ili aktom i njegovim odnosom sa pozitivnim antikorupcijskim propisima i praksom.

Navedene nadležnosti i koncept rada buduće Agencije polaze od principa osnivanja na zakonu, samostalnog i nezavisnog djelovanja i odlučivanja Agencije koji treba da budu polazni uslovi za njeno efikasno djelovanje, kako bi bila u prilici da ispuni zahtijevna očekivanja koja od njenog rada očekuju kako vlasti, tako i građani. U tom smislu Agencija bi trebalo da redovno obavještava javnost o svojim aktivnostima, a najmanje jednom godišnje Skupštinu CG podnošenjem godišnjeg izvještaja o radu.

VI. ORGANIZACIONA I KADROVSKA STRUKTURA AGENCIJE

Donošenje Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije, planirano je za jun 2014.³², a početak rada Agencije, 1. januara 2016 g. U zakonu je potrebno detaljno propisati organe Agencije, njihove nadležnosti, strukturu i način izbora i uslove koje moraju da ispunjavaju kandidati za člana Savjeta ili direktora. Uzimajući u obzir mišljenja eksperata, međunarodna dokumenta i analize koji tretiraju institucionalnu organizaciju antikorupcijskih tijela i trenutnu situaciju u Crnoj Gori najoptimalnije opredijeljenje je da organi Agencije budu Savjet i Direktor. Predlog je da Savjet, koji ima pet članova, na osnovu javnog konkursa imenuje Skupština CG na predlog nadležnog radnog tijela, dok bi direktora imenovao Savjet, takođe na osnovu javnog konkursa. Neophodno je propisati uslove za izbor članova Savjeta i direktora, koji bi trebalo da obezbijede izbor nezavisnih, stručnih članova, bez prethodnog aktivnog političkog angažmana koja bi trebalo da im obezbijedi potpunu autonomiju i nepristrasnost u donošenju odluka. Članovi Savjeta Agencije treba da budu lica sa visokim profesionalnim kvalitetima, uživaju povjerenje javnosti i svojim ličnim integritetom i sposobnostima snažno i prepoznatljivo doprinose uspjehu rada Agencije. Uslovi prijave na javni konkurs treba da obezbijede i visoku kvalifikovanost i stručnost kako bi na profesionalan način odgovorili mnogobrojnim planiranim nadležnostima Agencije. Dodatno, direktor koji predstavlja i zastupa Agenciju treba da bude lice sa visokim profesionalnim kvalitetima, uživa povjerenje javnosti i svojim ličnim integritetom i menadžerskim sposobnostima snažno i prepoznatljivo doprinosi uspjehu rada Agencije. Zakonom će biti definisani njihov mandat i njihove nadležnosti i ovlašćenja.

Ključne nadležnosti Savjeta bi se odnosile na: usvajanje, opštih i pojedinačnih normativnih akata neophodnih za funkcionisanje Agencije usvajanje strateških antikorupcijskih dokumenata, odlučivanje o izboru i razrješenju direktora Agencije;

³² Vlada CG, AP za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, mjera 2.1.1.3.

odlučivanje po žalbama na prvostepene odluke Agencije kojima se utvrđuju kršenja zakona iz nadležnosti Agencije; vršenje nadzora nad imovinskim stanjem direktora i dr.

Direktor zastupa, organizuje, vodi i predstavlja Agenciju, donosi odluke u slučajevima propisanim zakonima iz nadležnosti Agencije; podnosi nadležnom odboru Skupštine CG izvještaje o radu Agencije; daje mišljenja u vezi primjene zakona iz nadležnosti Agencije i donosi druga pojedinačna pravna akta i donosi druga pojedinačna pravna akta; daje prijedloge i preporuke za unaprjeđenje u oblasti prevencije i reporesije korupcije; podnosi prijedloge za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za antikorupcijske principe i pravila; obavještava javnost o radu Agencije i dr.

Da bi ispunila svoj mandat djelotvorno i efikasno, Agenciji su potrebni stručni kadrovi i odgovarajući resursi. U ovom dijelu, vodilo se računa o što manjem broju izabranih lica, kao rukovodećeg kadra, prije svega, iz razloga široke ekspertske baze koja je uspostavljena dosadašnjim radom UAI, KSSI i DIK-a, čije će zaposlene preuzeti buduća Agencija. Kako se na prevenciju i borbu protiv korupcije može posmatrati i kao na zaštitu socijalnog i ekonomskog prosperiteta i vladavine prava prema njoj se treba odnositi kao prema ključnom zadatku države. Uporedna iskustva su pokazala da rad u ovim tijelima prati visok nivo unutrašnje i spoljne izloženosti rizicima, pa i direktnog neprimjerenog uticaja, dok se u isto vrijeme zahtijeva visok stepen, integriteta i profesionalne predanosti i posvećenosti zaposlenih. Prema tome Agenciju bi trebalo kadrovski osposobiti i uspostaviti odgovarajući sistem naknada i podsticaja (AP za poglavlje 23 predviđa dodatak zaposlenim na platu od 30%). Na zaposlene će se primjenjivati Zakon o državnim službenicima i namještenicima, uz izuzetke u dijelu pune samostalnosti u pogledu raspolaganja dodjeljenim budžetskim sredstvima.

Ključno pitanje za nesmetan rad Agencije jeste procjena potrebnog broja zaposlenih, način i rokovi preuzimanja zaposlenih iz postojećih organa, neophodna budžetska sredstva, prostor, oprema, neophodna specijalizacija i edukacija zaposlenih, i sl.

Radna mjesta u Agenciji biće popunjena preuzimanjem službenika i namještenika UAI i KSSI i ukoliko bude zaposlenih u DIK-u nadležnih za kontrolu finansiranja političkih partija tokom roka određenog za početak primjene Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije.. Navedeno bi omogućilo da Agencija počne sa radom sa danom stupanja na snagu Zakona, kao i da odmah preduzme mjere za zapošljavanje novih službenika shodno proširenim nadležnostima. Ukupan broj zaposlenih u UAI je 14³³,uključujući direktora i pomoćnika direktora i 11 službenika sa VSS i 1 namještenik SSS (5 pravnika, 2 ekonomista, 4 politikologa, 2 profesora engleskog jezika i 1 SSS). Ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta u KSSI je 18, uključujući Predsjednika KSSI koji je stalno zaposlen (6 članova KSSI nijesu zaposleni u KSSI) i 17 službenika i namještenika.

³³ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, dio koji se odnosi na UAI, jul 2013. g, 15. radnih mjesta sistematizovano, a popunjeno 14.

Za finansiranje rada Agencije razmatrana su kao polazna osnova budžetska sredstva UAI i KSSI tokom 2013. g. Tako je budžet UAI 325.241,59, a KSSI 271.986,02, ukupno 597.227,61 Eura. Pored ovih sredstva za ukupno 33 sistematizovana radna mjesta u ove dvije institucije, potrebno je obezbijediti dodatna sredstva iz Budžeta, obzirom da bi nadležnosti i ovlašćenja nove Agencije bila daleko šira od nadležnosti postojećih institucija, te postoji potreba za angažovanjem većeg broja službenika. Agencija bi u prvoj godini rada trebalo da raspolaže budžetom od najmanje 710.000 Eura. S tim u vezi, neophodno je zakonskim odredbama obezbijediti samostalno odlučivanje o načinu predlaganja i raspolaganja sredstvima opredijeljenim budžetom. Na ovaj način bi se obezbijedila nezavisnost u donošenju odluka i ispunio zahtjev za funkcionalnom i budžetskom nezavisnošću, uz istovremeno sprovođenje principa obezbjeđenja odgovarajućeg broja visokokvalifikovanog osoblja, odgovarajućih javnih sredstava i resursa, mogućnost odgovarajućeg stručnog usavršavanja (plan specijalizacije i edukacije zaposlenih), kao i mogućnost da se odluke o korišćenju tih resursa donose, bez prethodnog savjetovanja ili odobrenja. Sredstva za rad Agencije obezbjeđuju se iz Budžeta CG, na predlog Agencije, koja samostalno odlučuje o rashodima.

Dio sredstva, naročito u djelu uspostavljanja i razvoja neophodnih IT sistema, obezbijediti kroz međunarodne donacije u projektovanom iznosu od oko 400.000 Eura za uspostavljanje *interfejsa* sa bazama podataka drugih institucija u cilju provjere imovinskih kartona javnih funkcionera i dr. Takođe, potrebno je i iskoristiti uspostavljenu dobru saradnju sa sličnim institucijama u cilju obezbjeđivanja efikasnog informacionog sistema.

VII. PLAN IMPLEMENTACIJE MODELA NOVOG ANTIKORUPCIJSKOG OKVIRA

Donošenje Plana implementacije modela novog antikorupcijskog okvira je obaveza iz AP za poglavlje 23. (Mjera 2.1.1.2.). Indikator za sprovođenje ove mjere zahtijeva da Plan implementacije definiše potrebna usaglašavanja, tj. aktivnosti i rokove niza zakona koji su sada na snazi i za koje su planirane izmjene i dopune sa odredbama Prijedloga Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. To su: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o spriječavanju sukoba interesa, Zakon o lobiranju, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu i drugim relevantnim zakonima i podzakonskim aktima. Kako je rok za utvrđivanje Prijedloga Zakona mart, a rok za njegovo usvajanje jun 2014, detaljan plan implementacije navedenih zakona će se usvojiti u navedenom roku, u skladu sa rješenjima iz Prijedloga Zakona.

Detaljan plan aktivnosti će predvidjeti aktivnosti UAI, KSSI i DIK-a i omogućiti početak rada Agencije koja uključuje i izmjenu i dopunu navedenih zakona (po vrsti i obimu) u cilju njihovog konačnog usklađivanja.

AP za poglavlje 23³⁴ predviđa usvajanje Zakona do kraja juna 2014, dok će se sa primjenom otpočeti 1. januara 2016. (indikator uz navedenu mjeru). U skladu sa tim, do

³⁴ AP za Poglavlje 23, Mjera 2.1.1.3.

decembra 2013, MRG bi trebalo da pripremi i Vlada CG usvoji tekst Nacrta Zakona. Nakon pribavljenog ekspertskog mišljenja i organizovane javne rasprave, Vlada CG bi trebalo da do kraja marta 2014, utvrditi Prijedlog Zakona i dostavi ga Skupštini na usvajanje.

Prelaznim i završim odredbama Zakona predviđjeće se prestanak važenja relevantnih odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa, i uskladiti odredbe: Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u dijelu preuzimanja nadležnosti DIK-a od strane Agencije; Zakona o lobiranju u dijelu nadležnog organa za sprovođenje i nadzor nad primjenom Zakona (Agencija umjesto UAI i Ministarstva pravde); Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu u dijelu planova integriteta i zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

Stupanjem na snagu Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije prestaće da važi Odluka o formiranju NK, Odluka o formiranju Sekretarijata NK kao i Odluka o formiranju Tripartitne komisije, zbog čega se mora uspostaviti novi model praćenja i analize predmeta iz oblasti korupcije i organizovanog kriminala. Takođe, potrebno je izmijeniti Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave zbog prestanka postojanja UAI i izmjene nadležnosti Ministarstva pravde u dijelu antikorupcije, integriteta i lobiranja.

U cilju konstituisanja i blagovremenog početka rada Agencije, nadležno radno tijelo Skupštine CG će, prije početka primjene Zakona, raspisati javni konkurs za izbor članova Savjeta Agencije. Danom početka primjene Zakona Agencija preuzima zaposlene od UAI, KSSI i dio zaposlenih iz stručne službe DIK-a, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu navedenih institucija, koja je potrebna za vršenje nadležnosti u oblasti rada Agencije. UAI i KSSI će, u sadašnjem formatu, funkcionisati do početka rada Agencije.

REZIME

Izvještaji EU i drugih međunarodnih organizacija (detaljnije obrađeni u poglavlju I) konstatuju potrebu za daljim napretkom u dijelu borbe protiv korupcije i upućuju Crnoj Gori preporuke u cilju otklanjanja institucionalnih i zakonodavnih nedostataka u ispunjavanju međunarodnih standarda. Takođe, u poglavlju II smo se detaljno osvrnuli na mjere i aktivnosti koje predviđaju Strategija i NAP u dijelu prevencije korupcije. Detaljno analizirajući komentare i preporuke međunarodnih organizacija upućene Crnoj Gori, kao i mjere NAP-a u oblastima koje tretira Model, jasno je da bi se prihvatanjem navedenih rješenja, u potpunosti ispunili gotovo svi neophodni standardi i da bi se kroz njihovu primjenu, s jedne strane vrlo brzo postigao napredak u pregovorima sa EU, dok bi se sa druge strane Crna Gora pozicionirala kao primjer zemlje sa dobrom praksom u (preventivnoj) borbi protiv korupcije. Time bi se, u krajnjem, dodatno podigao njen međunarodni ugled, unaprijedila regionalna i međunarodna saradnja i podstakli evroatlanski integrativni procesi. U prilog tome je i činjenica da se usvajanjem

predloženih rješenja ispuniti većina mjera iz AP za poglavlje 23 u dijelu borbe protiv korupcije.³⁵

Gore pomenuti komentari i preporuke u dijelu prevencije korupcije se, prije svega, odnose na osnivanje centralnog, nezavisnog preventivnog antikorupcijskog tijela, u kojem bi se skoncentrisale nadležnosti postojećih institucija decentralizovanog antikorupcijskog okvira. U tom smislu neophodno je usvojiti Zakon koji bi se osnovalo pomenuto centralno tijelo i precizno i sveobuhvatno definisale njegove nadležnosti. Kao aktivnost koja prethodi izradi pomenutog Zakona, Vlada CG je zadužila Ministarstvo pravde da izradi Model sa Planom implementacije.

Iako je AP za Poglavlje 23 predviđeno donošenje Zakona o Agenciji za antikorupciju postavilo se pitanje da li bi takav naziv bio adekvatan, naročito s obzirom na sva pitanja i oblasti koja će ovim zakonom biti uređena. U suštinskom smislu budući nacrt zakona, predstavljao bi do sada najkompleksniji preventivni antikorupcijski zakonodavni propis, kojim se predviđa centralizacija preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u jednom tjelu, uklanjanju nedostaci postojeće zakonodavne regulative, po prvi put definišu oblasti sponzorstava i donacije kao i sveobuhvatana zaštita zviždača, proširuje i uvodi nadzor nad primjenom planova integriteta, davanje načelnih pravnih mišljenja itd. U tom smislu, obzirom na kvalitativnu sadržinu zakona, postavlja se pitanje da li ime zakona treba ograničiti na instituciju (Zakon o Agenciji za antikorupciju) ili bi prikladniji naziv koji odslikava duh i suštinu zakona bio, "*Zakon o sprječavanju korupcije*". Konačan naziv propisa kojim će biti predviđeno centralizovanje preventivnih aktivnosti na planu suzbijanja korupcije i utvrđene nadležnosti subjekta koji će pratiti sprovođenje Zakona biće definisan u narednim fazama rada međuresorske radne grupe.

U skladu sa međunarodnim standardima³⁶, nezavisnost buduće Agencije se mora shvatiti kao omogućavanje antikorupcijskim tijelima da vrše svoje funkcije bez neprimjerenog uticaja što se najefikasnije može obezbijediti uspostavljanjem nezavisnog antikorupcijskog tjela utemeljenog na posebnom zakonu. U smislu sprovođenja mjera za suzbijanje korupcije i njihove koordinacije, neophodna nezavisnost³⁷ se odnosi uglavnom na finansijsku nezavisnost (dakle, da se tijelu ili tijelima obezbijede predviđena sredstva da sprovedu svoje funkcije). Takođe, zahtijeva se i obezbijedenje funkcionalne nezavisnosti, do stepena da ni jedna druga institucija ne može uticati na njene inicijative. Dakle, za rad Agencije neophodno je obezbijediti finansijsku nezavisnost, ali i dovoljan stepen funkcionalne nezavisnosti u pravnom i političkom smislu, tako da ne može biti marginalizovana ili zanemarena.

³⁵ Mjere 2.1.1.1-2.1.1.5, 2.1.2.1-2.1.2.8, 2.1.3.5-2.1.3.6, 2.1.4.1-2.1.4.4, 2.1.9.1-2.1.9.2, kao i poboljšati sistem praćenja i izrade mjera u oblastima od posebnog rizika (osjetljivim oblastima) 2.1.7.2-2.1.7.18

³⁶ EPAC Standardi ACA tijela, Standard 2: Nezavisnost se mora shvatiti kao omogućavanje ACA da vrši svoje funkcije bez neprimjerenog uticaja. Nezavisnost je ključni element za uspostavljanje i očuvanje ukupne vjerodostojnosti ACA.

³⁷ U4 ISSSUE 2009: 4, Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the UNCAC Art. 6. U ovom dokumentu se klasifikuju tri kategorije nezavisnosti organizaciona, funkcionalna i finansijska. Organizaciona nezavisnost predviđa najmanji mogući nivo učešća Vlade u primjeni nadležnosti, funkcija i donošenju odluka Agencije. Funkcionalna nezavisnost odnosi se na obezbijedjivanje Agencije da svoje funkcije obavlja bez neprikladnog miješanja bilo koje treće strane. Finansijska nezavisnost odnosi se na nemogućnost Vlade da zabrani ili ograniči njeno djelovanje smanjivanjem budžeta ili ograniči i kontroliše njegovo raspolaganjem.

Radi kontinuiteta u radu sadašnjih antikorupcijskih tijela kao i roka do početka primjene budućeg Zakona, Agencija će preuzeti zaposlene iz UAI, KSSI i iz DIK-a (ukoliko do tada bude zaposlenih na poslovima kontrole finansiranja političkih partija). Početkom rada Agencije, UAI i KSSI bi prestali da funkcionišu, dok bi se DIK usmjerila u potpunosti na izborni proces i nadležnosti definisane Zakonom o izboru poslanika i odbornika. Dodatno, Agencija bi preuzela nadležnosti NK u dijelu izrade i sprovođenje prijedloga Strategije i NAP, čime bi prestala potreba za funkcionisanjem NK.

Kad su u pitanju konkretna rješenja Zakona, analize su pokazale da bi predmetni Zakon sadržao odredbe kojima se propisuju, pored osnovnih odredbi, organa i načina funkcionisanja Agencije, i: zaštita javnog interesa i zaštita zviždača, donošenje načelnih mišljenja i drugih akata Agencije, sponzorstva i donacije, prevencija korupcije i planovi integriteta. Potrebno je razmotriti rješenje da Zakon kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije sadrži oblast sprječavanja sukoba interesa, kako bi se radilo o kompletnom i zaokruženom antikorupcijskom propisu, naročito što je oblast kontrole i provjere sukoba interesa jedna od esencijalnih oblasti u prevenciji korupcije, nadzora nad radom nosilaca javnih ovlašćenja i u konačnom zaštite javnog interesa. U prilog tome ide i činjenica da AP za poglavlje 23 predviđa usvajanje Zakona o Agenciji za antikorupciju i Zakona o sprječavanju sukoba interesa za jun 2014. U suprotnom, ukoliko sukob interesa ostane u posebnom zakonu, treba sagledati odgovor na pitanje što će to biti sadržina Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije.

Oblast koju pokriva Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja značajno je šira od same oblasti kontrole finansiranja koja je dio zakona i ustanovljava nadležnosti DIK-a, DRI i Agencije, te Ministarstva finansija i organa lokalne samouprave u djelu raspodjele budžetskih sredstva političkim subjektima, tako da je krajnje racionalno rješenje da se odredbe o kontroli finansiranja političkih partija i izbornih kampanja ne uključuju u novi Zakon kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije, već da ostanu u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a novim Zakonom bi se samo uputilo na Agenciju kao nadležno tijelo za primjenu odredbi o kontroli finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Stupanjem na snagu Zakona kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije nadležnosti DIK-a, koje su definisane ZFPP, preuzeće Agencija. Sa druge strane, opredjeljenje da se ipak odustane od uključivanja odredbi iz Zakona o lobiranju u ovaj novi Zakon, su prije svega, proizvod analize i razmatranja položaja lobiranja kao profesije, određenog vida privredne djelatnosti i zaključka da bi se uključivanjem tih odredbi u ovaj Zakon, po samoj prirodi stvari stvorila negativna konotacija po pitanju djelatnosti lobista, njihovog rada i samog zanimanja, što svakako nije bila ni namjera ni intencija prilikom donošenja samog zakona o lobiranju, naročito u svjetlu činjenice da je Crna Gora jedna od šest evropskih država koja ima poseban Zakon o lobiranju, kao i činjenice da Zakon još uvijek nije zaživio u praksi. Takođe uzeta su i obzir iskustva Slovenije, kod koje odredbe o lobiranju sadržane u njihovom preventivnom antikorupcijskom zakonu, Zakonu o integritetu i sprječavanju korupcije, a kod koje se nakon početnog entuzijazama, broj lobista od početka primjene zakona prepolovio dok su se lobističke aktivnosti preostalih lobista svele na najmanju moguću mjeru što svakako nije bila svrha odredbi o lobiranju.

Postojeća zakonska regulativa koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju sadržana je u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o radu. Međutim, postojeća rješenja ne obezbijeduju zaštitu za ostale vidove prijavljivanja ugrožavanja javnog interesa, ne definišu eksternu instancu zaštite i nedovoljno razrađuju sam postupak i mehanizam zaštite tih lica. Iz tog razloga, Zakon kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije će dati odgovore na sva navedena pitanja i nedostatke (postupak i mjere zaštite i širenje primjene instituta). Donošenje planova integriteta je uvedeno Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ali takođe nije naveden nadzorni organ, obaveza izvještavanja i sankcije. Isto tako budući Zakon širi krug obveznika donošenja planova integriteta. Crna Gora nema zakonski regulisanu oblast sponzorstva i donacija što je otvaralo prostor za pojavu korupcije. Takođe, budući zakon sadrži pravila o prikupljanju sponzorstva i donacija u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću i drugom pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu, vođenja evidencije i obavezne sadržine ugovora o sponzorstvu i donaciji, kao i ostala pitanja od značaja za ovu oblast čime će se normativno urediti.

Kao ključnu i najjaču nadležnost buduće Agencije, potrebno je propisati mogućnost davanja načelnih mišljenja, koja bi predstavljala stav Agencije o tome, da li je određeno ponašanje pojedinca, pravnih lica ili cijelih sistema, usaglašeno sa važećim propisima i etičkim normama. Agencija zauzima stav o tim ponašanjima na način, koji ne predstavlja utvrđivanje odgovornosti i za sobom ne povlači nikakve sankcije, nego samo služi kao analiza o tome, koje je ponašanje zakonito i etičko a koje nije.

Kad su u pitanju odnosi i saradnja sa drugim organima, neophodno je u zakonu predvidjeti i njihovu obavezu da dostave Agenciji na njen zahtjev sve potrebne informacije i podatke. Agencija će, koristeći tu nadležnost prikupiti podatke i, po sopstvenoj inicijativi ili nakon prijema podneska, izraditi načelno mišljenje koje nema obavezujuću snagu. Ukoliko se na osnovu podneska i prikupljenih informacija utvrdi da je javni funkcioner ili državni organ prekršio zakon, dostaviće informacije i obavjestiti nadležne organe u cilju preduzimanja mjera iz njihove nadležnosti.

Imajući u vidu da AP za poglavlje 23 predviđa početak rada Agencije do 1. januara 2016. g. i neophodno je uložiti dodatne napore i u najkraćem mogućem roku, omogućiti početak rada Agencije. Ovo, prije svega, iz razloga široke stručne baze i velikog broja obučanih ljudi u okviru institucija zaduženih za prevenciju korupcije (UAI, KSSI i dr.) koje je potrebno zadržati i zakonom im propisati jake nadležnosti kako bi bili u mogućnosti da u kratkom roku daju mjerljive rezultate, zatim, u cilju sistemskog zaokruživanja institucionalnog i zakonodavnog okvira u oblasti prevencije korupcije čime bi se nadogradili i otklonili uočeni nedostaci i najzad u cilju ispunjavanja postavljenih obaveza u evroatlanskim integracijama (NAP, Strategija, AP za Poglavlje 23, komentari EK).