

PETI EVALUACIONI KRUG

Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u organima centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i organima za sprovođenje zakona

DRUGI IZVJEŠTAJ O USAGLAŠENOSTI

CRNA GORA



Usvojen od strane GRECO-a
na 103. plenarnom zasjedanju (Strazbur, 8–12. jun 2026. godine).

I. UVOD

1. Peti evaluacioni krug GRECO-a odnosi se na „Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u organima centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i organima za sprovođenje zakona“.
2. Ovaj Drugi izvještaj o usaglašenosti ocjenjuje mjere koje su preduzeli crnogorski organi vlasti u cilju sprovođenja preporuka datih u [izvještaju GRECO-a o evaluaciji za Crnu Goru u okviru V kruga evaluacije](#) koji je GRECO usvojio na svom 91. plenarnom sastanku (13–17. jun 2022) i koji je objavljen 25. oktobra 2022, nakon odobrenja Crne Gore. Odgovarajući [Izvještaj o usaglašenosti](#) GRECO je usvojio na svom 97. plenarnom sastanku (21. jun 2024) i objavio 8. avgusta 2024, nakon odobrenja Crne Gore.
3. Saglasano Poslovniku o radu GRECO-a¹, organi Crne Gore dostavili su Izvještaj o stanju koji sadrži informacije o mjerama preduzetim radi sprovođenja preporuka iz Izvještaja o evaluaciji. Taj izvještaj primljen je 16. januara 2026. godine i, zajedno sa dodatnim informacijama dostavljenim 21. januara i 18. maja 2026. godine, poslužio je kao osnova za ovaj Izvještaj o usaglašenosti.
4. GRECO je izabrao Litvaniju (u pogledu najviših izvršnih funkcija u centralnoj državnoj vlasti) i Sjevernu Makedoniju (u pogledu organa za sprovođenje zakona) da imenuju izvjestioce za postupak usaglašenosti. Imenovani izvjestioci bili su gđa Jolanta BERNOTAITE ispred Litvanije i g. Vladimir GEORGIEV ispred Sjeverne Makedonije. Prilikom izrade ovog izvještaja pomogao im je Sekretarijat GRECO-a.

II. ANALIZA

5. GRECO je u svom Izvještaju o evaluaciji Crnoj Gori uputio 22 preporuke. U Izvještaju o usaglašenosti, GRECO je zaključio da su preporuke ii, xiv i xv sprovedene na zadovoljavajući način, da su preporuke od iii do vii, od x do xii, xvi, xvii i xxii djelimično sprovedene, dok preporuke i, viii, ix, xiii i od xviii do xxi nijesu sprovedene. Usaglašenost sa ovim preporukama obrađena je u nastavku.

Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u organima centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama)

Preporuka i

6. *GRECO je preporučio uspostavljanje pravila kojima se zahtijeva da se provjere integriteta sprovode prije imenovanja ministara i državnih sekretara, kako bi se identifikovali i riješili eventualni rizici od sukoba interesa prije njihovog imenovanja.*
7. GRECO podsjeća da ova preporuka nije implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da bi Nacrt zakona o Vladi trebalo da definiše uvođenje provjera

¹ Postupak usaglašenosti u okviru Petog evaluacionog kruga uređen je izmijenjenim Poslovníkom GRECO-a. Vidjeti pravila 31 (revidirano bis) i 32 (revidirano bis).

integriteta za lica sa najvišim izvršnim funkcijama (LINF) prije njihovog imenovanja. Međutim, nacrt je u tom trenutku bio u ranoj fazi.

8. Crnogorske vlasti sada izvještavaju da sprovođenje ove preporuke ostaje uslovljeno usvajanjem Zakona o Vladi, koji, između ostalog, predviđa provjere integriteta prije imenovanja ministara i državnih sekretara.² Vlasti pružaju detaljne informacije o različitim fazama izrade ovog nacrta zakona, koje su obuhvatale javne i međuresorne konsultacije, pribavljanje mišljenja Evropske komisije za demokratiju kroz pravo,³ Evropske komisije, kao i organizovanje okruglog stola radi predstavljanja finalizovanog nacrta javnosti. Prema navodima nadležnih organa, Vlada je 19. februara 2026. godine usvojila nacrt zakona, koji se trenutno nalazi u skupštinskoj proceduri. Relevantni podzakonski akti planirani su za usvajanje nakon stupanja na snagu Zakona o Vladi. Nadalje, nadležni organi navode da su izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, usvojenim u julu 2025. godine, uvedene dodatne antikorupcijske mjere zaštite i obavezne provjere integriteta koje se primjenjuju u postupku imenovanja šefa Kabineta i zamjenika šefa Kabineta, kao i posebnih savjetnika predsjednika Vlade i potpredsjednika Vlade.⁴
9. GRECO sa zadovoljstvom primećuje da Poglavlje X nacrta Zakona o Vladi, pod nazivom „Provjera integriteta“, sadrži tri člana (43 do 45) kojima se utvrđuje zahtjev da kandidati za funkciju premijera, zamjenika premijera i druge visoke vladine funkcije prođu provjeru integriteta prije nego što budu predloženi za imenovanje. Ovi članovi takođe precizno definišu načine sprovođenja ovih provjera integriteta, organe odgovorne za provjeru odgovora na relevantne upitnike koje kandidati treba da popune i postupak provjere. Iako nacrt ne precizira nikakve posljedice u slučaju neprolaženja provjere integriteta, GRECO podsjeća da je glavni cilj ove preporuke omogućavanje identifikacije mogućih sukoba interesa ili takvih rizika u vezi sa licima koja se razmatraju za takve pozicije i upravljanje njima prije njihovog imenovanja. Usvajanje nacrta zakona o Vladi sa trenutnom formulacijom Poglavlja X ispunilo bi zahtjeve ove preporuke. Stoga, GRECO podstiče crnogorske vlasti da završe preostale korake za njegovo usvajanje.
10. GRECO zaključuje da je preporuka i djelimično implementirana.

² Preciznije, Nacrt zakona o Vladi predviđa da se prije predlaganja kandidata za predsjednika Vlade, članove Vlade i visoke funkcionere izvršne vlasti sprovede provjera integriteta radi identifikovanja i upravljanja potencijalnim rizicima od sukoba interesa, uz učešće organa nadležnih za javne nabavke, naplatu poreza, kao i Agencije za sprečavanje korupcije (ASK).

³ Naknadno mišljenje na Mišljenje o Nacrtu zakona o Vladi, koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 143. plenarnoj sjednici (13–14. jun 2025. godine), dostupno je putem sljedećeg linka: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)030-e)

⁴ Posebno, lice ne može biti imenovano na ove funkcije ukoliko:

- je pravosnažnom presudom osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javne funkcije;
- je u posljednje tri godine razriješeno dužnosti, suspendovano ili mu je izrečena disciplinska mjera zbog kršenja propisa kojima se uređuje sprečavanje korupcije;
- je utvrđeno da je prekršilo odredbe koje se odnose na nezakonite donacije političkim subjektima i izbornim kampanjama;
- se u posljednje tri godine bavilo nezakonitim lobiranjem;
- je tokom posljednje godine bilo upisano u Registar lobista, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lobiranje.

Preporuka iii

11. *GRECO je preporučio da se nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije dodijele jasna uloga i misije kako bi se obezbijedila konzistentnost ukupne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije.*
12. Podsjeća se da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da je Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije uspostavljen i da su mu utvrđeni zadaci, ali da su modaliteti njegove interakcije sa drugim državnim antikorupcijskim organima, posebno Agencijom za sprečavanje korupcije (ASK), kao i način na koji se obezbjeđuje usklađenost cjelokupne antikorupcijske strategije, ostali nejasni.
13. Vlasti sada izvještavaju da su, nakon usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028 i njenog Akcionog plana, dodatne mjere značajno precizirale ulogu i funkcionisanje Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Nacionalnog savjeta, usvojenim u decembru 2024. godine, pojašnjeni su njegov sastav (predsjednik, potpredsjednik i 23 člana)⁵ i ojačan mandat kao centralnog tijela za koordinaciju politika i nadzor u oblasti prevencije korupcije. Nadalje, nadležni organi izvještavaju da je u septembru 2025. potpisan Memorandum o saradnji između Nacionalnog savjeta i Agencije za sprečavanje korupcije, kojim se formalizuju redovna koordinacija, razmjena informacija i saradnja u oblasti procjene rizika, kao i mehanizmi praktične i redovne saradnje.⁶ Takođe navode da su Nacionalni savjet i njegov operativni tim održali više sastanaka i doprinijeli konkretnim antikorupcijskim aktivnostima koje su sprovodili ASK i drugi relevantni organi.⁷

⁵ Član 3 propisuje da je predsjednik Nacionalnog savjeta potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i borbu protiv korupcije, dok je potpredsjednik Savjeta ministar pravde. Članovi Savjeta su: potpredsjednik Vlade za infrastrukturu i regionalni razvoj; ministar unutrašnjih poslova; ministar finansija; ministar javne uprave; ministar ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera; ministar sporta i mladih; ministar energetike; ministar dijaspore; ministar bez portfelja; direktor Agencije za sprečavanje korupcije (ASK); direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost; direktor Poreske uprave; direktor Uprave carina; direktor Uprave za šume i lovišta; vrhovni državni tužilac; glavni specijalni tužilac; predsjednik Vrhovnog suda; predsjednik i potpredsjednik Savjeta ASK; predstavnik Zajednice opština; predstavnik Crnogorske akademije nauka i umjetnosti; kao i dva predstavnika nevladinog sektora, izabrana u skladu sa propisom kojim se utvrđuju kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koja formiraju ministarstva i organi uprave.

⁶ Memorandumom su predviđeni oblici saradnje u oblastima kao što su zajedničko strateško planiranje, razmjena informacija, identifikacija i otklanjanje sektorskih i individualnih korupcionih rizika, kao i praćenje i evaluacija antikorupcijskih mjera. Memorandum predviđa imenovanje kontakt osoba u oba tijela, učešće na zajedničkim sastancima, radnim grupama i radionicama, kao i redovno međusobno izvještavanje te razmjenu analiza i preporuka, uključujući one prikupljene od civilnog društva. ASK se obavezuje da Nacionalnom savjetu pruža stručnu i povjerljivu savjetodavnu podršku u oblasti sukoba interesa, pravila integriteta i etike, kao i u razvoju internih procedura, smjernica i metodoloških alata. Memorandumom su takođe predviđene zajedničke procjene rizika, stručne aktivnosti i razmjena međunarodnih dobrih praksi.

⁷ Preciznije, do kraja 2025. godine Nacionalni savjet je održao 10 sjednica, kao i 18 redovnih i sedam tematskih sjednica svog Operativnog tima. Nacionalni savjet je od ASK-a tražio mišljenja o više propisa i o situacijama mogućih korupcionih rizika u pitanjima od javnog interesa. U maju 2025. godine Nacionalni savjet je usvojio sveobuhvatni Akcioni plan za praćenje sprovođenja preporuka UNCAC-a i GRECO-a, koji je pripremila ASK u konsultaciji sa drugim institucijama, čime je uspostavljen jedinstven okvir koji povezuje nacionalnu strategiju,

14. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da Memorandum o saradnji zaključen između Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije i Agencije za sprečavanje korupcije u septembru 2025. godine uspostavlja modalitete međusobne saradnje između ova dva tijela i obezbjeđuje sveobuhvatan okvir za saradnju. Pored toga, GRECO takođe primjećuje da su sastav i misija Nacionalnog savjeta sagledani na sveobuhvatan način, imajući u vidu uloge drugih antikorupcijskih tijela u sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, što se ogleda u nedavnom radu Nacionalnog savjeta i njegovom učešću u različitim antikorupcijskim aktivnostima koje sprovode ASK i drugi organi. Iz toga proizilazi da su zahtjevi iz ove preporuke ispunjeni.
15. GRECO zaključuje da je preporuka iii uspješno implementirana.

Preporuka iv

16. *GRECO je preporučio da se usvoji koordinisana strategija za sprečavanje korupcije među licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LINF), zasnovana na procjeni rizika, te da se ista učini javno dostupnom.*
17. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da su sprovedene pripremne aktivnosti za izradu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, uključujući formiranje radne grupe i finalizaciju nacрта. Međutim, nacrt strategije nije prepoznao sprečavanje korupcije među LINF kao prioritetnu oblast, a sama strategija u tom trenutku nije bila usvojena.
18. Organi vlasti sada izvještavaju da je, nakon usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028 dana 4. juna 2024. godine, zajedno sa pratećim Akcionim planom, uveden i Aneks Strategije kojim su LINF određena kao sedma prioritetna oblast za sprečavanje korupcije. Posebno, Aneks uvodi mjere koje se odnose na integritet, odgovornost i transparentnost LINF, sa ciljem jačanja preventivnih mehanizama i institucionalnih kontrola u odnosu na najviše pozicije u izvršnoj vlasti. Vlasti navode da se kontinuirano sistematsko mapiranje i praćenje rizika koji utiču na LINF sprovodi putem planova integriteta⁸ i godišnjih procjena koje vrši ASK, pri čemu se njihovi rezultati uključuju u preporuke i pripremu budućih procjena. U tom kontekstu, ASK je tokom 2024. godine prikupila 40 izvještaja o sprovođenju planova integriteta od različitih javnih organa.⁹

međunarodne obaveze i institucionalni nadzor. U oktobru 2025. godine Nacionalni savjet je podržao nacionalnu kampanju „Crna Gora bez korupcije“, koju je pokrenula ASK i koja je usmjerena na visokorizične oblasti kao što su zdravstvo, obrazovanje, granične i carinske operacije i lokalne usluge.

⁸ Planovi integriteta imaju za cilj procjenu radnih mjesta, uključujući pozicije ministara, državnih sekretara, savjetnika predsjednika Vlade i drugih visokih funkcionera, u pogledu njihove podložnosti korupciji i neetičkom ponašanju.

⁹ Vlasti navode da su u okviru aktuelnog ciklusa planova integriteta identifikovana ukupno 1.034 rezidualna rizika, od čega je 714 rizika (69%) ocijenjeno kao srednjeg intenziteta, 214 (21%) kao niskog intenziteta, a 106 (10%) kao visokog intenziteta. Najveći broj rizika identifikovan je u oblastima upravljanja ljudskim resursima, etičkog i profesionalnog ponašanja (249), rukovođenja i upravljanja (165), planiranja i finansijskog upravljanja (155), kao i zaštite i bezbjednosti podataka i dokumenata (97). Prema izvještajima dostavljenim u 2024. godini, od ukupnog broja planiranih mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika, 79,5% je realizovano, 11,6% djelimično realizovano, a 8,9% nije realizovano, što predstavlja povećanje stope uspješne realizacije za 2,2% i smanjenje udjela nerealizovanih mjera za približno 1% u odnosu na prethodnu godinu.

Preporuke koje je ASK uputila različitim državnim organima radi jačanja sprovođenja planova integriteta obuhvataju kontinuisano unapređenje internog prijavljivanja, redovno ažuriranje internih pravila o sukobu interesa i upravljanju poklonima, obezbjeđivanje kontinuiteta antikorupcijskih mjera u slučaju organizacionih promjena, kao i objavljivanje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju na internetu.¹⁰

19. GRECO pozdravlja usvajanje i objavljivanje Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, kao i uključivanje posebnih mjera koje se odnose na LINF kao njen sastavni dio. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da ciljne mjere u okviru ove prioritetne oblasti obuhvataju najveći broj visokih funkcija u izvršnoj vlasti¹¹, te da preporuke koje je ASK uputila organima državne uprave pokrivaju širok spektar oblasti relevantnih za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta. GRECO ohrabruje vlasti da nastave sa sprovođenjem Strategije za borbu protiv korupcije i mjera usmjerenih na sprečavanje korupcije među LINF, kao i da redovno informišu javnost o njihovim rezultatima. Iz toga proizilazi da je ova preporuka ispunjena.

20. GRECO zaključuje da je preporuka iv uspješno implementirana.

Preporuka v

21. *GRECO je preporučio da se sprovede revizija ukupne koherentnosti i djelotvornosti pravnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije, kako bi se obezbijedila usklađenost između postojećih zakona i podzakonskih akata, uključujući i zakon o Vladi.*

¹⁰ Preciznije, preporuke ASK-a obuhvatile su sljedeće aktivnosti i mjere:

- unapređenje internog prijavljivanja nezakonitih radnji, obezbjeđivanje autonomije i podrške kontakt tačkama za zviždače, odgovarajuće obuke i zaštitu lica koja prijavljuju nepravilnosti;
- ažuriranje internih pravila u skladu sa izmjenama pravnog i regulatornog okvira (npr. u oblasti sukoba interesa, poklona i postupanja po prijavama zviždača);
- obezbjeđivanje kontinuiteta antikorupcijskih mjera i uloge menadžera integriteta u slučaju upravljačkih ili organizacionih promjena;
- redovno preispitivanje korupcionih rizika i njihovo evidentiranje u Registru rizika;
- obezbjeđivanje poštovanja konačnih odluka nadležnih organa i sudova, izbjegavanje nepotrebnih troškova i održavanje finansijske kontrole;
- jačanje nadzornih funkcija nad državnim preduzećima i privrednim društvima;
- procjena rizika u upravljanju imovinom, računovodstvu, korišćenju i davanju u zakup, u skladu sa propisima;
- redovno objavljivanje spiskova zarada zaposlenih i javnih funkcionera na internet stranicama;
- unapređenje institucionalne transparentnosti kroz redovno objavljivanje informacija i dokumenata;
- objavljivanje planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju na internetu ili na drugi odgovarajući način;
- obezbjeđivanje da lica koja su predmet lobiranja prijavljuju nedozvoljeno lobiranje ASK-u, uz dostavljanje svih potrebnih podataka i službenih zabilješki;
- objavljivanje informacija o kontaktima u vezi sa lobiranjem na internet stranicama, u skladu sa Zakonom o lobiranju.

Do novembra 2024. godine, 46 organa državne uprave (86,8%) ispunilo je obavezu objavljivanja svojih planova integriteta na internet stranicama.

¹¹ Posebno, prema navodima nadležnih organa, planovi integriteta za sistem „državne uprave“ obuhvataju pozicije ministara, organa uprave i generalnih sekretarijata Vlade, Skupštine i Predsjednika, državnih sekretara, savjetnika predsjednika Vlade, pomoćnika generalnog sekretara Vlade, savjetnika generalnog sekretara Vlade, državnog agenta pred Evropskim sudom za ljudska prava, itd.

22. Podsjeća se da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da je, uz podršku međunarodnih partnera, sprovedena detaljna analiza Zakona o sprečavanju korupcije, te da je u toku bio proces usvajanja novog nacrt zakona. Međutim, sveobuhvatna revizija ukupne koherentnosti i djelotvornosti pravnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije, koja bi obezbijedila usaglašenost između postojećih zakona i podzakonskih akata, uključujući i zakon o Vladi, u tom trenutku nije bila završena.
23. Vlasti sada izvještavaju da je nastavljen proces izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, uz sprovođenje inkluzivnih konsultacija sa širokim krugom zainteresovanih strana i međunarodnih eksperata. Nadležni organi navode da je, zaključno sa decembrom 2025. godine, nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, usklađen sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2024–2028, dostavljen Evropskoj komisiji radi pribavljanja mišljenja, te da će njegovo konačno usvajanje uslijediti nakon dobijanja tog mišljenja.¹² Pored toga, nadležni organi izvještavaju o zakonodavnim aktivnostima usmjerenim na jačanje zaštite zviždača, naročito kroz Nacrt zakona o zaštiti zviždača, koji je pripremila međuinstitucionalna radna grupa,¹³ a koji je bio predmet javne rasprave i za koji je mišljenje Evropske komisije primljeno u decembru 2025. godine. Vlasti takođe izvještavaju o drugim zakonodavnim aktivnostima značajnim za sprečavanje korupcije, uključujući usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, kao i napredak u radu na Nacrtu zakona o Vladi, koji još uvijek nije usvojen.
24. Pored toga, nadležni organi izvještavaju da je 30. aprila 2026. godine međunarodni ekspert angažovan od strane ASK-a završio sveobuhvatnu analizu ukupne usklađenosti i djelotvornosti antikorupcijskog pravnog okvira Crne Gore. Analiza obuhvata mapiranje relevantnih zakona i podzakonskih akata, nadležnosti institucija, kao i prava i obaveza nosilaca najviših izvršnih funkcija (LINF) i državnih službenika u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije, sa ciljem identifikovanja preklapanja, nedosljednosti i institucionalnih nadležnosti. Nalazi analize dostavljeni su Generalnom sekretarijatu Vlade, a smjernice proistekle iz ove analize učinjene su javno dostupnim. Nadalje, formirana je međuinstitucionalna radna grupa sa zadatkom da dodatno analizira i unaprijedi usklađenost antikorupcijskog sistema, kojoj je povjeren mandat da u roku od tri mjeseca pripremi preporuke zasnovane na nalazima predmetne analize, kao i na relevantnim međunarodnim standardima.
25. GRECO prima na znanje više zakonodavnih i strateških inicijativa, od kojih je većina u završnoj fazi usvajanja, a koje imaju za cilj unapređenje zakonodavnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije, uključujući i u okviru izvršne vlasti. Sadržaj nacrt

¹² Prema navodima nadležnih organa, nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije dodatno je usklađen sa preporukama eksperta, preporukama GRECO-a, kao i mišljenjem Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), te je 27. aprila 2026. godine dostavljen Evropskoj komisiji radi konačnog razmatranja prije usvajanja.

¹³ Radna grupa za izradu Zakona o zaštiti zviždača formirana je 27. marta 2025. godine, a činili su je predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije (dva člana), Ministarstva pravde, sudija Osnovnog suda u Podgorici, kao i samostalni savjetnik u Direktoratu za krivično i građansko zakonodavstvo Ministarstva pravde.

propisa dostavljenih GRECO-u, uključujući izmjene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, Nacrt zakona o Vladi, čije se usvajanje još očekuje, kao i uključivanje sprečavanja korupcije među nosiocima najviših funkcija u izvršnoj vlasti među prioritete Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, predstavlja korak u pravom smjeru. Pored toga, GRECO pozdravlja nedavno završenu analizu antikorupcijskog pravnog okvira Crne Gore, koju je sproveo ekspert angažovan od strane ASK-a, a koja ima za cilj analizu relevantnih zakonskih odredbi i institucionalnih nadležnosti, te daje preporuke za dalje unapređenje i usklađivanje ovog okvira. Takođe, Nacrt zakona o zaštiti zviždača predviđa uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti i može značajno doprinijeti ukupnoj antikorupcijskoj arhitekturi.¹⁴ Iako relevantni nacrti zakona još nijesu usvojeni, GRECO smatra da su, završetkom sveobuhvatnog pregleda antikorupcijskog pravnog i institucionalnog okvira, zahtjevi ove preporuke ispunjeni. GRECO ohrabruje nadležne organe da bez daljeg odlaganja nastave sa usvajanjem prethodno pomenutih nacrta propisa i obezbijede njihovu djelotvornu primjenu u praksi.

26. GRECO zaključuje da je preporuka v uspješno implementirana.

Preporuka vi

27. *GRECO je preporučio da se: i) uspostavi i objavi kodeks etike (smjernice o etici) namijenjen licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LINF), koji bi obuhvatao relevantna pitanja integriteta (npr. sprečavanje i upravljanje sukobom interesa, kontakte sa lobistima i drugim trećim stranama, postupanje sa povjerljivim informacijama, ograničenja nakon prestanka funkcije itd.), ii) da se isti dopuni odgovarajućim smjernicama i konkretnim primjerima i iii) da se uspostavi mehanizam nadzora i sankcija.*
28. Podsjeća se da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da su usvojene smjernice za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije, iako su još uvijek nedostajali konkretni primjeri, te da su u saradnji sa međunarodnim partnerima bile u toku preliminarne aktivnosti na izradi kodeksa etike za LINF. Međutim, obavezujući kodeks etike za LINF, koji bi obuhvatao relevantna pitanja integriteta i bio praćen mehanizmom nadzora i sankcija, u tom trenutku nije bio usvojen.
29. Crnogorske vlasti sada izvještavaju da sprovođenje ove preporuke i dalje zavisi od usvajanja Zakona o Vladi, kojim se predviđa donošenje etičkog kodeksa za visoke funkcionere izvršne vlasti (član 18), kao i uspostavljanje mehanizma za nadzor nad njegovom primjenom (putem etičkog odbora koji će biti formiran). Vlasti navode da je pripremljen nacrt Etičkog kodeksa za predsjednika Vlade, članove Vlade i visoke funkcionere izvršne vlasti, te da je njegovo usvajanje planirano u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o Vladi. U međuvremenu, ASK je tokom 2024. godine

¹⁴ Predlog zakona o zaštiti zviždača, dostavljen GRECO-u, sadrži poglavlja kojima se, između ostalog, uređuju prijavljivanje i zaštita podataka, interno i eksterno prijavljivanje i javno objavljivanje informacija, zaštita i naknada štete, nagrađivanje za prijavljivanje nepravilnosti, postupci za razmatranje prijave i druga povezana pitanja.

izradila i distribuirala praktični priručnik o sprečavanju korupcije za javne funkcionere,¹⁵ uključujući i nosioce najviših izvršnih funkcija (LINF), te finalizovala smjernice o sukobu interesa za javne funkcionere.¹⁶ Vlasti takođe izvještavaju o ciljanim aktivnostima obuke i održavanju okruglog stola sa međunarodnim ekspertima radi razmatranja i daljeg unapređenja nacrta etičkog kodeksa.¹⁷

30. GRECO pozdravlja dodatne mjere koje su vlasti preduzele radi jačanja okvira etike i integriteta za LINF, uključujući izradu praktičnih smjernica od strane ASK-a, koje pružaju korisnu podršku i pojašnjenja za navedena lica. GRECO dalje prima na znanje dostavljene informacije o razvoju kodeksa etike za LINF, koji je sada podržan i Nacrtom zakona o Vladi, pri čemu oba tek treba da budu usvojena. GRECO ohrabruje nadležne organe da ovaj proces privedu kraju i da obezbijede da kodeks promoviše pozitivan i podržavajući pristup očekivanim standardima, kao i da bude praćen odgovarajućim mehanizmom nadzora i primjene.
31. GRECO zaključuje da preporuka vi ostaje djelimično implementirana.

Preporuka vii

32. *GRECO je preporučio da se, radi obezbjeđivanja njene potpune operativne nezavisnosti, dodatno ojačaju administrativni kapaciteti Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), kroz obezbjeđivanje nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama, koje uključuju provjeru integriteta novozaposlenih, kao i da se obezbijedi povećanje broja stalno zaposlenih u ASK-u na nivo koji je u skladu sa njenim pravilima i predviđenim obimom posla.*
33. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da su određene mjere za jačanje nezavisnosti i kadrovskih kapaciteta ASK-a bile u pripremi ili planirane, uključujući izradu kontrolne liste za provjeru integriteta pri zapošljavanju i skromno povećanje broja zaposlenih. Međutim, nezavisne procedure zapošljavanja zasnovane na zaslugama, sistematska provjera integriteta novih zaposlenih, kao i potpuno kadrovsko popunjavanje u skladu sa obimom posla, u tom trenutku još uvijek nijesu bili ostvareni.

¹⁵ Priručnik pod nazivom „Javni funkcioneri i sprečavanje korupcije – praktični priručnik“, koji je izradila ASK u saradnji sa NVO „Centar za građansko obrazovanje“, dostupan je putem sljedećeg linka (na crnogorskom jeziku): https://www.antikorupcija.me/media/documents/Javni_funkcioneri_i_prevenција_korupcije_-_publikacija_final.pdf

¹⁶ Smjernice za utvrđivanje sukoba interesa javnih funkcionera dostupne su putem sljedećeg linka: <https://www.antikorupcija.me/en/news/2605080548-agency-developed-guidelines-determining-conflict-interest-public-officials/>

¹⁷ Dana 3. oktobra 2025. godine u Podgorici, međunarodni ekspert za borbu protiv korupcije angažovan od strane ASK-a održao je predavanje o antikorupcijskim temama za nosioce najviših izvršnih funkcija (LINF), kojem je prisustvovalo 27 učesnika. Predavanje je bilo usmjereno na ključne aspekte prevencije korupcije, kao što su sukob interesa, nespojivost funkcija i postupanje sa poklonima, planovi integriteta, praćenje finansijskih tokova, povjerljivo savjetovanje i provjere integriteta.

Nadalje, 12. decembra 2025. godine nadležni organi organizovali su okrugli sto pod nazivom „Unapređenje etike i integriteta nosilaca najviših izvršnih funkcija – predstavljanje analize i preporuka za izradu Etičkog kodeksa i nacrta postupka za utvrđivanje i upravljanje sukobom interesa nosilaca najviših izvršnih funkcija“.

34. Vlasti ponovo ukazuju na odredbe kojima se uređuje finansiranje ASK-a (član 100 Zakona o sprečavanju korupcije, kojim je propisano da sredstva za finansiranje ASK-a iz državnog budžeta ne mogu biti manja od 0,2% ukupnog državnog budžeta). Vlasti dalje navode da su, od stupanja na snagu Zakona o sprečavanju korupcije u junu 2024. godine, prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u ASK-u uređeni opštim propisima iz oblasti rada, čime je omogućeno samostalno planiranje ljudskih resursa i sprovođenje postupaka zapošljavanja. U oktobru 2024. godine, Savjet ASK-a usvojio je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, kojim je broj sistematizovanih radnih mjesta povećan sa 77 na 98, kako bi se odgovorilo na operativne potrebe institucije. Radi obezbjeđivanja zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i provjeri integriteta kao standardne prakse, ASK je unaprijedila svoje procedure zapošljavanja, koje sada uključuju test integriteta sa minimalnim pragom prolaznosti od 80%, kao formalni i obavezni dio postupka. Vlasti navode da je tokom 2025. godine ASK, kroz ovaj postupak, zaposlila devet novih službenika. Na dan 18. maja 2026. godine, ASK je imala 64 zaposlena (u odnosu na 54 zaposlena u oktobru 2021. godine), dok su dodatni postupci zapošljavanja i dalje u toku. Na kraju, vlasti navode da je, s ciljem obezbjeđivanja adekvatnog broja stalno zaposlenih službenika, Savjet ASK-a usvojio Strategiju upravljanja ljudskim resursima za period 2025–2026, zajedno sa sveobuhvatnom analizom kapaciteta i akcionim planom za profesionalni razvoj zaposlenih.
35. GRECO pozdravlja uvođenje provjera integriteta kao obaveznog uslova u postupcima zapošljavanja u ASK-u, kao i značajno povećanje broja sistematizovanih radnih mjesta predviđenih za ovu instituciju. Čini se da se proces zapošljavanja dodatnog kadra nastavlja postepeno. Ipak, ASK do sada još uvijek nije dostigla puni kadrovski kapacitet¹⁸
36. GRECO zaključuje da preporuka vii ostaje djelimično implementirana.

Preporuka viii

37. *GRECO je preporučio da se: (i) licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LINF) obezbijedi sistematsko informisanje i/ili obuka o pravnim i etičkim standardima integriteta prilikom stupanja na funkciju i u redovnim intervalima tokom njenog obavljanja; te da se (ii) svim LINF obezbijedi povjerljivo savjetovanje radi razumijevanja i primjene tih standarda, kao i da LINF budu na odgovarajući način informisani o toj mogućnosti.*
38. GRECO podsjeća da ova preporuka nije implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da, iako je ASK pružala konsultacije o pitanjima integriteta menadžerima integriteta, dostavljene informacije nijesu pokazale da se sprovodi sistematsko informisanje ili obuka o etičkim i integritetskim standardima za LINF, niti da im je bilo dostupno povjerljivo savjetovanje.

¹⁸ GRECO se takođe poziva na Izvještaj Evropske komisije o vladavini prava za 2025. godinu, poglavlje koje se odnosi na Crnu Goru, u kojem se navodi da „strukturne slabosti ASK-a u pogledu ljudskih resursa nijesu unaprijeđene, a finansijska nezavisnost ASK-a tek treba da bude u potpunosti obezbijeđena“. Cjelokupan tekst Izvještaja o vladavini prava za 2025. godinu za Crnu Goru dostupan je putem sljedećeg linka: https://commission.europa.eu/document/download/4e4b66a5-a08e-4261-a33c-ba083c4d1c08_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Montenegro.pdf

39. Vlasti sada izvještavaju da je ASK u septembru 2025. godine završila analizu modela povjerljivog savjetovanja za nosioce najviših izvršnih funkcija (LINF), kojom je predloženo uspostavljanje etičkog odbora ili sličnog mehanizma za povjerljivo savjetovanje unutar izvršne vlasti. Nakon toga, Vlada je 11. maja 2026. godine donijela Odluku o osnivanju¹⁹ Komisije za integritet, kao savjetodavnog tijela za pružanje povjerljivih savjeta nosiocima najviših izvršnih funkcija u vezi sa pitanjima kao što su sukob interesa, pokloni, te prijavljivanje imovine i prihoda. Komisija je takođe zadužena za izradu smjernica, identifikovanje rizika po integritet, predlaganje mjera za jačanje etike, transparentnosti i odgovornosti, sprovođenje aktivnosti obuke i podizanja svijesti, kao i za podnošenje godišnjih izvještaja Vladi. Komisiju čine predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, Sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva pravde, koji se biraju iz reda stalno zaposlenih službenika.²⁰
40. Pored toga, nadležni organi izvještavaju da je ASK, u saradnji sa UNDP-om, razvila onlajn program obuke pod nazivom „*Etika i integritet*“, koji obuhvata ključne teme iz oblasti etike, borbe protiv korupcije i integriteta, uključujući institucionalni i pravni okvir za sprečavanje korupcije, zaštitu zviždača i postupke prijavljivanja nepravilnosti, prilagođene zaposlenima u javnom sektoru. Program obuke sastoji se od četiri modula koji obrađuju lične i sistemske aspekte etike, borbe protiv korupcije, etičkog kodeksa, kao i praktične smjernice za prijavljivanje nepravilnosti i zaštitu zviždača. U aprilu 2026. godine ASK je pozvala oko 110 nosilaca najviših izvršnih funkcija (LINF) da pohađaju ovu obuku, koju je do 18. maja 2026. godine uspješno završilo 87 funkcionera. Nadalje, nadležni organi upućuju na priručnik pod nazivom „*Javni funkcioneri i sprečavanje korupcije – praktični priručnik*“ i na smjernice o sukobu interesa (vidjeti stavku 29 iznad), koji su javno objavljeni i distribuirani nosiocima najviših izvršnih funkcija i drugim javnim funkcionerima.
41. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje nedavnu odluku Vlade o osnivanju Komisije za integritet, čiji zadaci uključuju pružanje povjerljivih savjeta o pitanjima etike i integriteta javnim funkcionerima, uključujući i nosioce najviših izvršnih funkcija (LINF). GRECO takođe prima na znanje dodatne aktivnosti usmjerene na podizanje svijesti među nosiocima najviših izvršnih funkcija, distribuciju praktičnog priručnika o sprečavanju korupcije, kao i novo uvedenu obuku iz oblasti etike i integriteta. Iako GRECO pozdravlja ostvareni napredak, smatra da puna implementacija ove preporuke zavisi od usvajanja relevantnih zakona i podzakonskih akata (izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o Vladi, etičkog kodeksa i dr.), kao i od toga da novoosnovana Komisija za integritet postane u potpunosti operativna. Do tada, GRECO smatra da je ova preporuka samo djelimično sprovedena.
42. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelimično implementirana.

¹⁹ Saopštenje za javnost povodom osnivanja Komisije dostupno je putem sljedećeg linka: <https://www.gov.me/en/article/government-of-montenegro-establishes-integrity-commission-in-line-with-greco-recommendations>

²⁰ Kandidati za članove Komisije treba da imaju najmanje VII-1 nivo obrazovanja, najmanje tri godine radnog iskustva i najmanje jednu godinu iskustva na poslovima iz oblasti borbe protiv korupcije.

Preporuka ix

43. GRECO je preporučio da se pravni okvir kojim se uređuje pristup informacijama i mehanizam žalbe na takve odluke pojednostavi, kako bi se u praksi obezbijedio djelotvoran pristup informacijama koje posjeduju državni organi.
44. Podsjeća se da ova preporuka nije implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da, iako su nacrti izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama bili upućeni Skupštini sa ciljem unapređenja pristupa i pojednostavljenja žalbenih mehanizama, ti tekstovi još uvijek nijesu bili usvojeni, te njihov praktični efekat nije mogao biti ocijenjen. Kao rezultat toga, djelotvoran pristup informacijama u posjedu državnih organa, naročito kroz efikasan sistem žalbi, i dalje nije bio obezbijeđen.
45. Vlasti sada izvještavaju da je 27. decembra 2025. godine Skupština usvojila novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama²¹, kojim se uvodi sveobuhvatnija definicija „informacije” i „organa vlasti”, te se po prvi put detaljnije razrađuju koncepti „testa štete” i „preovlađujućeg javnog interesa” u kontekstu pristupa službenim dokumentima.²² Zakon takođe precizira da se pristup tajnim podacima ograničava samo ukoliko se radi o obavještajno-bezbjednosnim informacijama, čime se odstupa od prakse automatskog odbijanja pristupa. Novi zakon takođe obavezuje organe centralne i lokalne uprave da proaktivno objavljuju širi spektar informacija, da ih redovno ažuriraju, te definiše listu javnih registara i evidencija koje treba učiniti dostupnim, uključujući i u obliku ponovo upotrebljivih informacija u otvorenim formatima.²³ Dalje, prema navodima nadležnih organa, novi zakon ukida i „poslovnu tajnu” kao osnov za odbijanje pristupa informacijama.
46. Što se tiče žalbi, novi zakonodavni okvir jača nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, između ostalog kroz dodjeljivanje ovlašćenja za izdavanje obavezujućih mišljenja i smjernica, vršenje ukupnog nadzora nad primjenom Zakona, kao i vođenje prekršajnih postupaka u slučaju njegovog kršenja. Novim rješenjima uspostavlja se i mehanizam nadzora od strane rukovalaca podataka nad primjenom Zakona, uz mogućnost zahtijevanja i uvida u svu relevantnu dokumentaciju, kao i obavezu organa da u potpunosti sarađuju u tom postupku. Pored toga, rok za odlučivanje o žalbama podnesenim Agenciji produžen je na 30 dana. Vlasti takođe planiraju unapređenje Vodiča za pristup informacijama, kako bi sadržao sveobuhvatnije informacije o vrstama informacija koje su dostupne, njihovoj dostupnosti i ažuriranju na lokalnom i nacionalnom nivou, kao i o načinu postupanja ovlašćenih lica radi obezbjeđivanja blagovremenog rješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

²¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama proglašen je 30. decembra 2025. godine, a njegova primjena počće 8. jula 2026. godine.

²² Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama dodatno jača koncept „preovlađujućeg javnog interesa”, naročito u slučajevima koji se odnose na korupciju, nezakonitosti ili velike infrastrukturne projekte. Zakon uvodi strože uslove za odbijanje pristupa informacijama, zahtijevajući primjenu „testa štete” ili „testa javnog interesa”, kao i obrazlaganje odluka o uskraćivanju pristupa informacijama.

²³ U decembru 2024. godine Ministarstvo javne uprave pokrenulo je novi Portal otvorenih podataka radi daljeg podsticanja ponovne upotrebe informacija.

47. Na kraju, vlasti se pozivaju na šire napore u oblasti transparentnosti, uključujući obavezno objavljivanje ključne dokumentacije o javnim nabavkama u okviru Centralnog elektronskog sistema javnih nabavki, čime se javnosti, medijima i nevladinim organizacijama obezbjeđuje centralizovan digitalni pregled svih postupaka javnih nabavki, prateće dokumentacije i žalbi. Vlasti navode da su priprema i rasprave o ovom zakonu sprovedene uz široko učešće predstavnika civilnog društva, medija i stručne javnosti.
48. GRECO konstatuje usvajanje novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama i njegovo stupanje na snagu. Obaveza organa da objavljuju službene dokumente na svojim internet stranicama u lako dostupnim formatima, u vezi sa širokim spektrom pitanja od javnog interesa, jasno ima za cilj pojednostavljenje pristupa informacijama, što je za pozdraviti. GRECO takođe konstatuje ukidanje pojma „poslovne tajne“, uvođenje strožih odredbi u pogledu vrsta informacija koje mogu biti uskraćene, kao i obavezu adekvatnog obrazlaganja odluka o odbijanju pristupa informacijama. U pogledu jačanja nadzorne uloge Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, GRECO ne može zanemariti izvještaje koji dovode u pitanje nezavisnost ove Agencije, kao i adekvatnost njenih ljudskih i finansijskih resursa.²⁴ Jedan od ključnih elemenata ove preporuke odnosi se na djelotvoran mehanizam žalbi, koji još uvijek nije u potpunosti uspostavljen. Slijedi da GRECO može smatrati ovu preporuku samo djelimično sprovedenom.
49. GRECO zaključuje da je preporuka ix djelimično implementirana.

Preporuka x

50. *GRECO je preporučio da se: (i) definicija lobiranja proširi kako bi obuhvatila sve takve kontakte sa licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LINF); (ii) kontakti između lobista i LINF učine javnim u pogledu identiteta uključenih lica, kao i tema o kojima se razgovaralo; te (iii) Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) povjeri ovlašćenje da po službenoj dužnosti istražuje sumnje u vezi sa lobiranjem.*
51. Podsjeća se da je ova preporuka djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da je Vlada usvojila sveobuhvatan Nacrt zakona o lobiranju, koji je čekao upućivanje Skupštini. Nacrt je uključivao mjere za proširenje definicije lobiranja, obezbjeđivanje objavljivanja i transparentnosti kontakata lobiranja sa LINF, kao i ovlašćenje ASK-a da po službenoj dužnosti istražuje aktivnosti lobiranja. Međutim, zakon u tom trenutku nije bio usvojen.
52. Crnogorske vlasti sada izvještavaju da je novi Zakon o lobiranju stupio na snagu 12. juna 2024. godine. Ovim zakonom djelatnost lobiranja proširena je na sve organe zakonodavne i izvršne vlasti, organe državne uprave, nezavisna i regulatorna tijela, javne ustanove, kao i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja ili djelatnosti od

²⁴ Prema Izvještaju Evropske komisije o vladavini prava za 2025. godinu, Ministarstvo finansija je značajno smanjilo budžet Agencije za 2025. godinu, a njen direktor je podnio ostavku u decembru 2024. godine, nakon manje od godinu dana na funkciji.

javnog interesa, odnosno koja su u državnom vlasništvu (član 2). Zakonom je propisano objavljivanje podataka o svim lobističkim kontaktima, uključujući ime lobiste i lobiranog lica, njihovu službenu funkciju, oblast i predmet lobiranja, vrstu, datum i mjesto svakog lobističkog kontakta (član 42). ASK je izričito ovlašćena da po službenoj dužnosti pokreće i vodi postupke radi utvrđivanja da li je došlo do nedozvoljenog lobiranja ili kršenja odredaba Zakona o lobiranju (član 48). U pogledu aktivnosti usmjerenih na uticanje na proces donošenja odluka koje se preduzimaju prije zaključenja ugovora o lobiranju,²⁵ vlasti navode da bi se takvo postupanje smatralo nedozvoljenim lobiranjem i podlijegalo bi propisanim sankcijama.²⁶ Vlasti izvještavaju o značajnom proširenju kako broja tako i kategorija registrovanih lobista, uvođenju pojačanih obaveza transparentnosti, uključujući proaktivno objavljivanje evidencija o lobiranju i prateće dokumentacije na službenim internet stranicama, kao i o uspostavljanju mehanizama nadzora i sprovođenja zakona od strane ASK-a. Međutim, prema navodima nadležnih organa, od stupanja Zakona na snagu do sada nije prijavljena nijedna aktivnost lobiranja, dok su kontakti sa trećim licima usmjereni na uticanje na donošenje odluka predmet obaveze prijavljivanja od strane lobiranih lica.

53. GRECO prima na znanje usvajanje i stupanje na snagu novog Zakona o lobiranju. Kada je riječ o prvom dijelu preporuke, GRECO konstatuje da nova definicija „lobiranja“ obuhvata „aktivnost koja podrazumijeva radnje usmjerene na uticanje na organe zakonodavne i izvršne vlasti... u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata iz nadležnosti tih organa, radi ostvarivanja interesa klijenta lobiranja, u skladu sa zakonom“ (član 2 Zakona o lobiranju). GRECO takođe konstatuje da bi obavljanje aktivnosti lobiranja prije zaključenja ugovora o lobiranju predstavljalo povredu zakona, koja se sankcioniše novčanom kaznom i zabranom obavljanja djelatnosti lobiranja u trajanju od tri godine. Ipak, u slučajevima kada ugovor o lobiranju nije zaključen, GRECO smatra da u praksi može biti teško razlikovati kada se kontakt između trećeg lica i javnog funkcionera može smatrati pokušajem uticanja na donošenje odluka (odnosno lobiranjem), a kada predstavlja drugi oblik komunikacije. To potvrđuje i činjenica da nije prijavljena nijedna aktivnost lobiranja usmjerena prema nosiocima najviših izvršnih funkcija (LINF) u centralnoj vlasti, uprkos tome što je Zakon na snazi već gotovo dvije godine, što može ukazivati na to da određene aktivnosti koje faktički predstavljaju lobiranje i dalje izmiču nadzoru i praćenju od strane ASK-a.²⁷
54. Kada je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO konstatuje da četvrti i peti stav člana 42 Zakona propisuju obavezu da organ u kojem lobirano lice obavlja izbornu, imenovanu ili postavljenu funkciju, odnosno u kojem je zaposleno, objavljuje na svojoj internet

²⁵ Article 31 of the Law stipulates that “lobbying shall be conducted based on a written agreement concluded between a lobbyist, i.e. a legal entity engaged in lobbying and the lobbying client, as contracting parties or on the basis of a lobbying order issued to an in-house lobbyist by the lobbying client by which he is employed”.

²⁶ In particular, in case of illegal lobbying, the Law provides for fines ranging from EUR 500 to EUR 20,000 for a legal entity and from EUR 150 to EUR 2,000 for a natural person (Articles 51 and 52). Further, the Law also provides that lobbyists/lobbying legal entities be deleted from the lobbyist register and prohibited from re-entry into the register for a period of three years.

²⁷ GRECO podsjeća da je to bio jedan od nedostataka identifikovanih u Izvještaju o evaluaciji Crne Gore u okviru Petog evaluacionog kruga (stav 79).

stranici informacije o lobističkim kontaktima, u propisanom obrascu.²⁸ Pored toga, organ vlasti je dužan da na svojoj internet stranici objavi i dokumenta koja je lobista dostavio lobiranom licu. Po mišljenju GRECO-a, ove odredbe bi omogućile usklađenost sa drugim dijelom ove preporuke, pod uslovom da se djelotvorno primjenjuju u praksi. Međutim, GRECO izražava zabrinutost zbog činjenice da, iako je Zakon na snazi od juna 2024. godine, nije podniet nijedan izvještaj o lobiranju usmjerenom prema nosiocima najviših izvršnih funkcija (LINF). Stoga su potrebni dodatni naponi radi unapređenja praktične primjene obaveze objavljivanja podataka o kontaktima između lobista i nosilaca najviših izvršnih funkcija, uključujući identitet uključenih lica i teme o kojima se razgovaralo.

55. Konačno, kada je riječ o trećem dijelu preporuke, GRECO konstatuje da je ASK-u dato ovlaštenje da po službenoj dužnosti pokreće postupke radi utvrđivanja da li je došlo do nezakonitog lobiranja, kao i na zahtjev fizičkog ili pravnog lica, odnosno na osnovu prijave sumnje na nezakonito lobiranje. GRECO smatra da je ovaj dio preporuke ispunjen. Međutim, iako prepoznaje značajan napredak koji su nadležni organi ostvarili u ispunjavanju sva tri segmenta ove preporuke, GRECO može smatrati preporuku samo djelimično sprovedenom, budući da u praksi nije demonstrirana primjena obaveze objavljivanja podataka o svim aktivnostima lobiranja.
56. GRECO zaključuje da preporuka x ostaje djelimično implementirana.

Preporuka xi

57. *GRECO je preporučio da pravila o poklonima i drugim pogodnostima budu konkretnija, posebno pojašnjavanjem definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“*
58. Podsjeća se da je ova preporuka bila djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao određeni napredak u razjašnjavanju zakonske definicije poklona javnim funkcionerima, kao i unapređenje u edukativnim materijalima o obavezama u vezi sa protokolarnim i prigodnim poklonima. Međutim, pravni okvir, naročito definicije i postupci koji se odnose na protokolarne i prigodne poklone, i dalje nije imao dovoljnu preciznost, te su bila potrebna dodatna zakonodavna pojašnjenja.
59. Crnogorske vlasti sada navode da nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije dodatno pojašnjava definiciju poklona, određujući ga kao bilo koju stvar, pravo ili uslugu stečenu bez naknade ili pod znatno povoljnijim uslovima, kao i bilo koju drugu korist pruženu javnom funkcioneru ili licu povezanom sa javnim funkcionerom u vezi sa vršenjem javne funkcije (član 2 nacrta izmjena i dopuna). Nacrt izmjena i dopuna takođe propisuje da javnim funkcionerima nije dozvoljeno primanje poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije (član 18 Zakona o sprečavanju korupcije), te utvrđuje postupke za prijavljivanje, evidentiranje i vođenje evidencije o poklonima, uključujući rokove i obaveze obavještavanja ASK-a, kao i sankcije za kršenje ovih ograničenja (član 43 Zakona). Protokolarni pokloni definišu se kao oni koje daju predstavnici drugih država

²⁸ Naročito, objavljuju se ime i prezime lobiste, ime i prezime lobiranog lica, radno mjesto lobiranog lica, oblast i predmet lobiranja, ime i prezime odnosno naziv klijenta lobiranja, kao i vrsta, datum i mjesto ostvarivanja lobističkog kontakta.

ili međunarodnih organizacija u zvaničnim prilikama, dok su prigodni pokloni oni čija je vrijednost do 50 €,²⁹ a koji se primaju kada je razmjena poklona uobičajena. Vlasti navode da se usvajanje ovih izmjena očekuje u skorije vrijeme.³⁰

60. Pored toga, vlasti navode da je, do usvajanja ovih izmjena, ASK sproveo niz edukativnih i preventivnih aktivnosti u cilju unapređenja svijesti i usaglašenosti javnih funkcionera u pogledu poklona. U saradnji sa eksternim partnerima, ASK je izradio i objavio poseban priručnik za javne funkcionere o pravnom režimu koji se odnosi na poklone i koji sadrži praktične smjernice za zakonito postupanje u ovoj oblasti,³¹ objašnjavajuću infografiku o rokovima za prijavljivanje poklona i primjenjivim ograničenjima,³² kao i dokument sa smjernicama o razlikama između protokolarnih i prigodnih poklona, uz korišćenje konkretnih primjera.³³ Obuke o integritetu koje ASK sprovodi za javne funkcionere nastavile su da obuhvataju ograničenja i obaveze u vezi sa poklonima. Konačno, kao primjer primjene ovog okvira, vlasti se pozivaju na odluku ASK-a iz 2025. godine kojom je jedan visoki funkcioner sankcionisan zbog prihvatanja neprikladnog poklona u vezi sa službenim putovanjem.
61. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje opredijeljenost vlasti da razjasne definiciju „protokolarnih i prigodnih poklona“, kao i ograničenja i obaveze prijavljivanja LNIF u vezi sa poklonima. GRECO takođe pozdravlja unaprijeđene aktivnosti i alate za podizanje svijesti, koje ASK kontinuirano razvija u pogledu poklona. Nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, koji se odnosi na definiciju, ograničenja, prihvatanje, evidentiranje i registraciju poklona, primjenjiv na LNIF, doveo bi do uspostavljanja čvrstog regulatornog okvira u ovom pogledu. Međutim, dok se ove izmjene ne usvoje, ova preporuka se ne može smatrati sprovedenom u većoj mjeri od djelimične.
62. GRECO zaključuje da preporuka xi ostaje djelimično implementirana.

Preporuka xii

63. *GRECO je preporučio da (i) izvještaji o imovini i prihodima svih lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) budu sistematski podvrgnuti različitim nivoima suštinske kontrole od*

²⁹ Isključujući novac, hartije od vrijednosti ili plemenite metale.

³⁰ Prema navodima nadležnih organa, nacrt izmjena je dodatno usklađen sa preporukama GRECO-a, Venecijanske komisije i eksperta za borbu protiv korupcije, te je 27. aprila 2026. godine dostavljen Evropskoj komisiji radi pribavljanja konačnog mišljenja. Planirano je da bude uvršten u dnevni red jedne od narednih sjednica Skupštine, s ciljem njegovog usvajanja.

³¹ Priručnik pod nazivom „Javni funkcioneri i prevencija korupcije“, objavljen 2024. godine, dostupan je putem sljedećeg linka (na crnogorskom jeziku):

https://www.antikorupcija.me/media/documents/Javni_funkcioneri_i_prevencija_korupcije_-_publikacija_final.pdf

³² Objašnjavajuća infografika pod nazivom „Prijavljivanje prigodnih i protokolarnih poklona“, objavljena u martu 2025. godine, dostupna je putem sljedećeg linka (na engleskom jeziku):

<https://www.antikorupcija.me/en/library/news-archive/2512031054-reporting-appropriate-and-protocol-gifts/>

³³ Objašnjavajuća infografika pod nazivom „Razlika između prigodnih i protokolarnih poklona“, objavljena u septembru 2025. godine, dostupna je putem sljedećeg linka (na engleskom jeziku):

<https://www.antikorupcija.me/en/library/news-archive/2512030701-difference-between-appropriate-gift-and-protocol-gift/>

strane Agencije za sprečavanje korupcije (ASK); i da (ii) mehanizmi kontrole kvaliteta ASK-a budu ojačani obezbjeđivanjem odgovarajućih ljudskih resursa i pouzdanog pristupa relevantnim informacijama (bazama podataka) za provjeru izvještaja.

64. GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti, budući da je samo ograničen broj izvještaja koje su podnijela lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) bio predmet suštinske kontrole i provjere, dok se provjera izvještaja koje su podnijela druga LNIF zasnivala na slučajnom odabiru. Zabilježen je razvoj novih tehničkih alata i metoda za pristup relevantnim podacima, i preduzeti su koraci za povećanje ljudskih resursa ASK-a, ali oni u tom trenutku nijesu bili završeni.
65. Vlasti sada izvještavaju, u vezi sa prvim dijelom preporuke, da je ASK u okviru Godišnjeg plana provjera za 2025. godinu izvršila provjeru izvještaja o prihodima i imovini predsjednika Vlade (utvrđena povreda zakona); svih ministara (završene 24 provjere, povrede utvrđene u sedam slučajeva, u osam slučajeva zatražene dopunske informacije, dok je devet izvještaja ocijenjeno kao tačno); jednog potpredsjednika Vlade; šest državnih sekretara (u pet slučajeva utvrđene povrede, dok je jedan izvještaj ocijenjen kao tačan); tri savjetnika predsjednika Vlade (u sva tri slučaja utvrđene povrede); kao i tri savjetnika potpredsjednika Vlade (dva izvještaja ocijenjena kao tačna, dok su u jednom slučaju zatražene dopunske informacije). Pored toga, nadležni organi navode da je pokrenuta detaljna provjera za 30 funkcionera, koja podrazumijeva sveobuhvatan pregled svih njihovih izvještaja tokom trajanja mandata, uključujući i tri ministra koji upravljaju najvećim budžetima. Nadalje, prema navodima nadležnih organa, Godišnji plan provjera za 2026. godinu, koji je trenutno u fazi sprovođenja, obuhvata provjeru izvještaja svih nosilaca najviših izvršnih funkcija (LNIF), ukupno 119 funkcionera, dok je detaljna provjera izvještaja 36 funkcionera planirana tokom trećeg i četvrtog kvartala 2026. godine.
66. U pogledu drugog dijela, vlasti navode da je u aprilu 2025. godine ASK organizovao specijalizovanu obuku za službenike zadužene za provjeru izvještaja o imovini i prihodima, uključujući praktičnu primjenu postupka provjere, unapređenje vještina u primjeni metodologije, kao i korišćenje kontrolnih lista radi obezbjeđivanja tačnosti i potpunosti izvještaja. Nadalje, vlasti izvještavaju da se pristup drugim relevantnim bazama podataka kontinuirano unapređuje, uključujući veze u realnom vremenu sa registrima Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za nekretnine, Centralnog depozitara hartija od vrijednosti, Centralnog registra privrednih subjekata i Centralne banke, dok je dodatno usklađivanje u toku u pogledu povezivanja sa registrima stvarnih vlasnika i javnih nabavki. ASK je zaključio memorandum o saradnji sa Specijalnim državnim tužilaštvom, a u toku su i aranžmani za razmjenu podataka sa Sektorom za finansijsko-obavještajne poslove Uprave policije. Konačno, nadležni organi navode da organizaciona jedinica ASK-a nadležna za provjeru izvještaja trenutno ima osam zaposlenih (četvoro stalno zaposlenih u toj jedinici i četvoro raspoređenih iz drugih sektora ASK-a), te da su planirana dodatna zapošljavanja radi jačanja operativnih kapaciteta.

67. GRECO pozdravlja dodatne korake koje su nadležni organi preduzeli radi proširenja detaljne provjere izvještaja o prihodima i imovini na sve nosioce najviših izvršnih funkcija (LINF), u skladu sa Planom provjera za 2026. godinu. GRECO naglašava značaj kontinuiranog sprovođenja ovakvog pristupa i smatra da je prvi dio ove preporuke ispunjen. GRECO takođe sa zadovoljstvom konstatuje kontinuirani napredak u obezbjeđivanju pristupa ASK-a drugim bazama podataka, što omogućava unakrsnu provjeru podataka sadržanih u izvještajima tokom postupka provjere. Međutim, GRECO smatra da značajno povećanje obima posla organizacione jedinice ASK-a nadležne za detaljnu provjeru izvještaja zahtijeva obezbjeđivanje adekvatnih ljudskih resursa za rad ove jedinice. U ovom trenutku, GRECO ne može smatrati da je taj uslov ispunjen. Stoga, GRECO zaključuje da je drugi dio ove preporuke samo djelimično sproveden.
68. GRECO zaključuje da preporuka xii ostaje djelimično implementirana.

Preporuka xiii

69. *GRECO je preporučio da se imunitet koji se daje članovima vlade revidira kako bi se iz takve zaštite isključila krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom.*
70. Podsjeća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izvještaju o usaglašenosti, budući da nijesu bile preduzete mjere za izmjenu ustavnih odredbi o imunitetu članova Vlade kako bi se izričito isključila krivična djela povezana sa korupcijom iz takve zaštite.
71. Vlasti sada izvještavaju da je ASK 7. novembra 2025. godine uputila dopis Generalnom sekretarijatu Vlade, ukazujući na značaj ispunjavanja preporuka GRECO-a i, u vezi sa ovom preporukom, na potrebu izmjene ustavnih odredbi koje uređuju imunitet članova Vlade. Nakon toga, Vlada je 16. aprila 2026. godine utvrdila Predlog amandmana na Ustav,³⁴ kojim se predviđa da predsjednik Vlade i članovi Vlade ne uživaju imunitet za krivična djela učinjena u vezi sa vršenjem njihovih službenih dužnosti. Ovaj predlog je dostavljen Skupštini na razmatranje.³⁵
72. GRECO pozdravlja konkretne korake koje su nadležni organi preduzeli u cilju ukidanja imuniteta članovima Vlade za krivična djela, uključujući i krivična djela povezana sa korupcijom, učinjena u vršenju službene dužnosti. Imajući u vidu da izmjene Ustava zahtijevaju visok stepen saglasnosti relevantnih aktera, uključujući i u Skupštini, GRECO smatra da preduzete aktivnosti potvrđuju snažnu opredijeljenost nadležnih organa da obezbijede djelotvoran krivičnopravni odgovor na korupciju. GRECO ohrabruje nadležne organe da nastave sa postupkom usvajanja amandmana kojima se uređuje imunitet članova Vlade, kako bi se krivična djela povezana sa korupcijom izričito isključila iz obima imunitetske zaštite. Do usvajanja tih amandmana, GRECO smatra da je ova preporuka samo djelimično sprovedena.

³⁴ Predloženim amandmanom mijenja se član 86 stav 4 Ustava, čime se ukida postojeći obim zaštite imunitetom u odnosu na krivična djela povezana sa korupcijom.

³⁵ Saopštenje za javnost povodom usvajanja Predloga za promjenu Ustava od strane Vlade dostupno je putem sljedećeg linka: <https://www.gov.me/en/article/proposal-to-amend-the-constitution-adopted-immunity-of-government-members-for-corruption-related-criminal-offences-to-be-abolished>

73. GRECO zaključuje da je preporuka xiii djelimično implementirana.

Prevenција korupcije i promocija integriteta u organima za sprovođenje zakona

Preporuka xvi

74. *GRECO je preporučio da (i) Kodeks policijske etike bude revidiran, uz aktivno učešće policije, te dodatno proširen kako bi obuhvatio sva relevantna pitanja integriteta (uključujući različite situacije sukoba interesa, sekundarne aktivnosti, poklone, kontakte sa trećim licima, aktivnosti van službe, povjerljive informacije itd.), kao i da bude primjenjiv, i da (ii) bude dopunjen praktičnim smjernicama koje sadrže konkretne primjere koji ilustruju pitanja i rizične oblasti.*

75. Podsjeća se da je ova preporuka bila djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO napominje da je nacrt revidiranog Kodeksa policijske etike bio pripremljen, obuhvatajući pitanja kao što su pokloni, aktivnosti van službe, sukobi interesa i kontakti sa trećim licima. Međutim, nacrt Kodeksa je i dalje bio u fazi usvajanja i nije obuhvatao neka pitanja vezana za integritet (npr. dodatne aktivnosti, aktivnosti nakon prestanka radnog odnosa itd.). Takođe, praktične smjernice za primjenu Kodeksa, sa konkretnim primjerima, još uvijek nijesu bile izrađene.

76. Vlasti sada izvještavaju da je 13. marta 2026. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova usvojilo revidirani nacrt Etičkog kodeksa policije, koji je pripremio Odbor za etiku policije kroz konsultacije sa policijskim službenicima i nevladinim organizacijama, te da je isti stupio na snagu. Kodeks obuhvata oblasti značajne za integritet, kao što su sprečavanje i upravljanje sukobom interesa (član 10), pokloni i druge koristi (član 8), zabrana korišćenja službenog položaja, službene legitimacije, značke, oružja ili druge opreme radi ostvarivanja lične koristi (član 9), čuvanje povjerljivosti i pravilno postupanje sa službenim informacijama (član 15), kao i standardi ponašanja tokom i van radnog vremena (članovi 7, 12 i 13). Nadalje, nadležni organi navode da je u toku izrada priručnika koji će sadržati ilustrovana objašnjenja i smjernice za svaku oblast obuhvaćenu Etičkim kodeksom, a čiji se završetak očekuje u junu 2026. godine.³⁶

77. GRECO sa zadovoljstvom prima na znanje usvajanje revidiranog Etičkog kodeksa policije, koji je sada na snazi. Posebno je za pozdraviti činjenicu da su u pripremi revidiranog Etičkog kodeksa učestvovali predstavnici različitih sektora, uključujući policiju, organizacije civilnog društva i međunarodne eksperte. GRECO ohrabruje nadležne organe da okončaju izradu i usvajanje praktičnih smjernica za primjenu Etičkog kodeksa, koje će sadržati konkretne primjere, budući da je to jedini dio ove preporuke koji još uvijek nije u potpunosti ispunjen.

78. GRECO zaključuje da preporuka xvi ostaje djelimično implementirana.

³⁶ Dana 11. juna 2026. godine, crnogorske vlasti obavijestile su GRECO da je završena izrada Smjernica za primjenu Kodeksa policijske etike. GRECO će ovaj razvoj događaja, kao i sadržaj navedenih smjernica, ocijeniti tokom narednog kruga izvještavanja.

Preporuka xvii

79. GRECO preporučuje da se (i) sistematska početna obuka i obuka na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama i ponašanju temeljno ažuriraju i pružaju svim policijskim službenicima u redovnim intervalima; i da (ii) mehanizam povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta bude institucionalizovan u policiji.
80. GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da su određene obuke o integritetu i zaštiti zviždača bile organizovane za policijske službenike putem e-učenja i seminara uživo, ali da one nijesu obuhvatile sve zaposlene u redovnim intervalima. Pored toga, povjerljivo savjetovanje o pitanjima etike i integriteta u policiji i dalje je nedostajalo.
81. Vlasti sada izvještavaju da je na platformu za elektronsko učenje postavljen modul obuke pod nazivom „Integritet i policijska etika za novozaposlene policijske službenike“, koji obuhvata četiri tematske cjeline: integritet, korupciju i ulogu zviždača u njenom otkrivanju, Etički kodeks policije, kao i obavezu prijavljivanja imovine i prihoda. Tokom 2025. godine i prvog kvartala 2026. godine, obuku iz oblasti etike i integriteta pohađao je 101 novozaposleni policijski službenik. Pored toga, ukupno 921 policijski službenik pohađao je specijalizovanu obuku o zaštiti zviždača putem iste onlajn platforme. Kada je riječ o policijskim službenicima koji su već u službi, prema navodima nadležnih organa, u periodu od juna 2024. do marta 2026. godine ukupno 194 policijska službenika pohađala su obuke uživo iz oblasti integriteta i policijske etike, zaštite zviždača, procjene rizika od korupcije i ostvarivanja rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, jačanja zaštite ljudskih prava pritvorenih i zatvorenih lica, finansijskih prevara i pranja novca, finansijskih istraga i analiza u oblasti kriptovaluta, darkneta, kao i primjene mehanizama za sprečavanje pranja novca. Pored toga, deset policijskih službenika učestvovalo je na regionalnim forumima i konferencijama posvećenim temama policijskog nadzora i internih krivičnih istraga. Vlasti najavljuju i dodatne aktivnosti u skorijoj budućnosti, uključujući obuku za policijske službenike na temu „Postupci prijavljivanja sumnje na korupciju“, čije je održavanje planirano za jun 2026. godine.
82. GRECO konstatuje da se obuka koja obuhvata širok spektar tema vezanih za integritet nastavlja za novozaposlene policijske službenike, pri čemu obuhvata značajan broj korisnika. GRECO takođe konstatuje da policijski službenici koji su već u službi imaju mogućnost pohađanja obuka iz oblasti etike, integriteta i borbe protiv korupcije, iako u znatno manjem broju nego novozaposleni službenici. Nadalje, GRECO žali što nije ostvaren napredak u uspostavljanju povjerljivog savjetovanja o etičkom postupanju za policijske službenike³⁷, budući da u tom pogledu nijesu prijavljeni novi pomaci. Shodno tome, ova preporuka se ne može smatrati sprovedenom u većoj mjeri od djelimične.

³⁷ Dana 11. juna 2026. godine, crnogorske vlasti obavijestile su GRECO da je, usvajanjem dopune Kodeksa policijske etike od 5. juna 2026. godine (član 22a), uvedena mogućnost povjerljivog savjetovanja policijskih službenika o pitanjima etike i integriteta. GRECO će ovaj razvoj događaja ocijeniti tokom narednog kruga izvještavanja.

83. GRECO zaključuje da preporuka xvii ostaje djelimično implementirana.

Preporuka xviii

84. *GRECO preporučuje da policijski službenici budu podvrgnuti provjerama integriteta prije imenovanja i unaprjeđenja, kao i u redovnim intervalima tokom svoje karijere prema jasnoj proceduri koja je poznata kandidatima i javnosti.*

85. Podsjeća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da, osim standardnih bezbjednosnih provjera prije zapošljavanja, nijesu uvedene provjere integriteta za policijske službenike prije imenovanja ili unaprjeđenja, niti u redovnim intervalima tokom njihove karijere, kako je predviđeno preporukom.

86. Vlasti sada izvještavaju da je, nakon izmjena i dopuna Zakona o unutrašnjim poslovima iz septembra 2024. godine, uveden formalni mehanizam za provjeru integriteta prije zapošljavanja policijskih službenika. Radi podrške sprovođenju ovog mehanizma, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u januaru 2025. godine usvojilo Pravilnik o sprovođenju posebnog postupka zapošljavanja policijskih službenika, kojim su uređeni sastav i nadležnosti posebne komisije³⁸ zadužene za provjeru integriteta i stručnih kompetencija kandidata.³⁹ Ova provjera sprovodi se prije ocjenjivanja njihovog znanja, vještina i sposobnosti. Postupak provjere odvija se u dvije faze i sastoji se od pisanog i usmenog dijela. Samo kandidati koji na pisanom testu ostvare najmanje 75% mogućih bodova mogu pristupiti usmenom dijelu provjere.⁴⁰

87. Nadalje, Ministarstvo je u junu 2024. godine usvojilo Pravilnik o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, kojim se svim policijskim službenicima propisuje obaveza podnošenja godišnjih izvještaja o prihodima i imovini, uključujući i prihode i imovinu njihovih bračnih drugova i djece koja žive u istom domaćinstvu. Kontrola prijavljene imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika sprovodi se kroz provjeru tačnosti i potpunosti dostavljenih podataka, nakon čega slijedi njihovo poređenje sa pokazateljima životnog stila. Kontrole se vrše za određeni broj policijskih službenika, u skladu sa godišnjim planom koji odobrava rukovodilac Odsjeka za borbu protiv korupcije, uz saglasnost ministra. ako su tokom 2025. godine godišnje izvještaje o imovini i prihodima podnijela 3.763 policijska službenika, a sve izvještaje pregledao je Odsjek za borbu protiv korupcije Ministarstva unutrašnjih poslova.⁴¹ Nadalje, nadležni organi navode da se, nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o unutrašnjim

³⁸ Tročlanu Komisiju za provjeru integriteta i stručnih kompetencija kandidata čine zaposleni u Odsjeku za borbu protiv korupcije, sudski vještak iz oblasti psihologije i menadžer integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova.

³⁹ Postupak provjere integriteta obuhvata pisani test sa pitanjima koja se odnose na sukob interesa, poklone i korišćenje javne imovine, psihološki test integriteta, kao i situacioni zadatak koji se odnosi na sukob interesa, prihvatanje poklona i korišćenje javne imovine u privatne svrhe.

⁴⁰ U okviru ovog dijela postupka ocjenjuju se razumijevanje etičkih dilema od strane kandidata, sposobnost analize situacija i donošenja odluka, profesionalna odgovornost (posvećenost integritetu, nepristrasnosti i poštovanju zakona), kao i komunikacijske vještine (jasnoća, preciznost i sposobnost argumentovanja).

⁴¹ Pored toga, službenik nadležan za unutrašnju kontrolu u okviru Ministarstva vrši i nadzor nad imovinom, prihodima i životnim stilom policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih partnera, djece, kao i sa njima povezanih lica (član 188 Zakona o unutrašnjim poslovima).

poslovima 23. marta 2026. godine, bezbjednosne provjere policijskih službenika koji su već u službi sprovode svakih pet godina, u skladu sa godišnjim planovima provjera.⁴² Nadležni organi ističu da nepodnošenje izvještaja ili unošenje netačnih podataka u izvještaj predstavlja težu povredu službene dužnosti (član 173 stav 1 tačka 27 Zakona o unutrašnjim poslovima), što predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka koji može rezultirati izricanjem disciplinskih mjera.⁴³ Pored toga, policijski službenici viših činova dužni su da Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) podnose godišnje izvještaje o imovini i prihodima.⁴⁴

88. Konačno, nadležni organi izvještavaju da su izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima iz septembra 2024. godine uvedene nove odredbe člana 144a, kojima je propisano da policijskom službeniku može biti odobreno vanredno unapređenje⁴⁵ u neposredno viši čin, pod uslovom da posjeduje potrebne stručne kvalifikacije, da u prethodne tri godine nije imao izrečene dvije disciplinske mjere za lakše povrede službene dužnosti ili jednu disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti, da u istom periodu nije prekršio Etički kodeks policije, kao i da se protiv njega ne vodi krivični ili disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti.
89. GRECO prima na znanje uvođenje provjera integriteta u postupku zapošljavanja policijskih službenika, što predstavlja pozitivan pomak i doprinosi sprovođenju ove preporuke. Kada je riječ o policijskim službenicima koji su već u službi, GRECO konstatuje da se uredna evidencija u pogledu ranijih ili tekućih krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka ubraja među odlučujuće kriterijume u postupcima vanrednog unapređenja. Nadalje, GRECO smatra da novouvedena obaveza podnošenja godišnjih izvještaja o prihodima i imovini za sve policijske službenike, njihova redovna provjera od strane nadležnih organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i dodatne kontrole koje se sprovode u odnosu na policijske službenike viših činova, predstavljaju solidan skup mehanizama za sprečavanje mogućih sukoba interesa u policiji. Stoga, GRECO smatra da je ova preporuka ispunjena.
90. GRECO zaključuje da je preporuka xviii uspješno implementirana.

⁴² Prije stupanja na snagu ovih izmjena, takve provjere mogle su se sprovoditi isključivo na zahtjev neposrednog rukovodioca policijskog službenika na kojeg se provjera odnosi.

⁴³ U skladu sa članom 174 stav 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, u slučaju utvrđene povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće disciplinske mjere:

- novčana kazna u iznosu od 20% do 40% mjesečne zarade isplaćene za mjesec u kojem je povreda službene dužnosti učinjena, u trajanju od dva do šest mjeseci;
- zabrana napredovanja u neposredno viši čin u periodu od dvije do četiri godine;
- raspoređivanje na drugo radno mjesto za koje je predviđen neposredno niži čin, u periodu od jedne do dvije godine;
- uslovni prestanak radnog odnosa; ili
- prestanak radnog odnosa.

⁴⁴ Preciznije, policijski službenici koji imaju zvanja glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik dužni su da Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) podnose godišnje izvještaje o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima svog bračnog odnosno vanbračnog partnera i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu.

⁴⁵ Odluku o takvom vanrednom unapređenju donosi direktor Policije, uz saglasnost ministra unutrašnjih poslova, uzimajući u obzir rezultate rada policijskog službenika i operativne potrebe službe.

Preporuka xix

91. *GRECO preporučuje da se osigura da politika i/ili zakonske mjere budu dovoljne i da se pravilno sprovode kako bi imenovanja policijskih službenika bila zasnovana na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja, uključujući i na najvišem nivou.*
92. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila sprovedena u Izvještaju o usaglašenosti. Zakonodavni okvir na koji su se vlasti pozivale već je bio uzet u obzir u Izvještaju o evaluaciji, te u tom trenutku nijesu bile prijavljene nove zakonodavne niti praktične mjere za sprovođenje ove preporuke.
93. Vlasti sada navode da, u skladu sa članom 127 Zakona o unutrašnjim poslovima, lice ne može biti zaposleno kao policijski službenik ako je pravosnažnom presudom osuđeno za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako mu je izrečena kazna zatvora za krivično djelo sa elementima korupcije, ili ako je kažnjeno za prekršaje koji uključuju nasilje ili ponašanje neprimjerenost za policijski posao. Nadalje, član 143 Zakona propisuje da unapređenje u više policijsko zvanje zahtijeva pozitivnu ocjenu rada u prethodne četiri godine, nepostojanje osuda ili tekućih postupaka za teže disciplinske povrede ili krivična djela, kao i poštovanje Kodeksa policijske etike. Pored toga, vlasti smatraju da nedavno uspostavljen sistem godišnjih provjera imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika (vidjeti stavku 87 iznad) doprinosi jačanju integriteta unutar policije. Konačno, izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima usvojenim u septembru 2024. godine uvedeno je pet novih članova koji omogućavaju Ministarstvu unutrašnjih poslova da zapošljava policijske službenike kroz poseban postupak zapošljavanja, uz odobrenje Vlade i mišljenje Ministarstva finansija.
94. GRECO žali što izgleda da nijesu preduzete nove mjere kao odgovor na ovu preporuku. Većina zakonskih odredbi na koje se vlasti pozivaju već je uzeta u obzir, a novi postupak vanrednih imenovanja ne otklanja zabrinutosti koje su u osnovi ove preporuke. Uvođenje obaveze prijavljivanja imovine i prihoda, iako pozitivno u kontekstu provjere integriteta, ne odnosi se na postupke imenovanja i unapređenja u policiji zasnovane na zaslugama i transparentnosti. Stoga se ova preporuka ne može smatrati sprovedenom, čak ni djelimično.
95. GRECO zaključuje da preporuka xix i dalje nije implementirana.

Preporuka xx

96. *GRECO preporučuje da se sistem unutrašnje kontrole policije ojača usvajanjem jasnih pravila o odgovarajućim ulogama Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, Jedinice za borbu protiv korupcije i Etičke komisije i obezbjeđivanjem da se tim organima dodijele odgovarajući resursi.*
97. Podsjeća se da ova preporuka nije bila sprovedena u Izvještaju o usaglašenosti. Nijesu prijavljene nove mjere u vezi sa jačanjem koordinacije internih institucionalnih

mehanizama za kontrolu rada policije, niti su dostavljene informacije o obezbjeđivanju odgovarajućih resursa za ove organe.

98. Vlasti sada izvještavaju da je ažurirani Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova (objavljen 31. oktobra 2025. godine) dodatno razjasnio nadležnosti i raspodjelu resursa među internim nadzornim organima.⁴⁶ Naročito, član 11 Pravilnika propisuje da je Odjeljenje za unutrašnju kontrolu nadležno za provjeru zakonitosti rada policije, posebno u pogledu zaštite ljudskih prava u policijskim aktivnostima, preduzimanje operativnih mjera radi otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela koja počinje policijski službenici, kao i praćenje unutrašnje discipline i profesionalne etike u policiji. Član 14 Pravilnika propisuje nadležnosti Odsjeka za borbu protiv korupcije, koje uključuju pregled i analizu organizacionih jedinica, naročito onih koje se bave javnim nabavkama, preduzimanje preventivnih mjera radi otkrivanja i suzbijanja korupcije i drugih oblika nezakonitog postupanja zaposlenih, kao i praćenje sprovođenja Plana integriteta.⁴⁷ Konačno, nadležni organi navode da su i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije i Odsjek za borbu protiv korupcije dodatno ojačani unapređenjem materijalno-tehničkih resursa i poboljšanjem prostornih kapaciteta za rad, dok su zarade zaposlenih u oba organizaciona dijela povećane za 30% počev od 1. februara 2026. godine. Pored toga, u toku je postupak zapošljavanja radi povećanja kadrovskih kapaciteta Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije, dok Odsjek za borbu protiv korupcije trenutno broji ukupno 12 zaposlenih, što predstavlja 50% njegovog predviđenog kadrovskog kapaciteta.
99. GRECO konstatuje da su nadležni organi preduzeli određene korake kroz uvođenje detaljnijih odredbi u ažurirani Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, radi jasnijeg razgraničenja nadležnosti različitih tijela odgovornih za unutrašnju kontrolu i sprečavanje korupcije u policiji. Kontinuirani napori usmjereni na obezbjeđivanje dodatnih tehničkih i ljudskih resursa za ova tijela takođe predstavljaju pozitivan signal. Međutim, navedeni resursi moraju se kontinuirano jačati i djelotvorno primjenjivati u praksi.⁴⁸
100. GRECO zaključuje da je preporuka xx djelimično implementirana.

⁴⁶ Vlasti takođe ponavljaju odredbe koje uređuju unutrašnju kontrolu policije (čl. 185, 194 i 195 Zakona o unutrašnjim poslovima) i njen Etički odbor (član 30 Zakona o unutrašnjim poslovima), koje su uzete u obzir u vrijeme evaluacije.

⁴⁷ Vlasti smatraju da, imajući u vidu različite nadležnosti i područja djelovanja Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije, Odsjeka za borbu protiv korupcije i Etičke komisije, ova tri tijela predstavljaju specijalizovane i međusobno komplementarne mehanizme, uz uspostavljene procedure upućivanja predmeta u slučajevima koji se odnose na pravna, etička ili pitanja integriteta.

⁴⁸ Prema dokumentu Evropske komisije pod nazivom „Izvještaj o Crnoj Gori 2025”, Komisija preporučuje da se „hitno reorganizuje Ministarstvo unutrašnjih poslova i policija kako bi se ojačala prevencija korupcije i unutrašnja kontrola.” Puni tekst tog izvještaja dostupan je putem sljedećeg linka: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

Preporuka xxi

101. *GRECO je preporučio da se uspostavi čvrst spoljašnji mehanizam za podnošenje pritužbi protiv policije, nezavisan od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, sa odgovarajućim nivoom stručnog znanja za postupanje u takvim predmetima.*
102. GRECO da ova preporuka nije bila sprovedena u Izvještaju o usklađenosti. Nadležni organi nijesu dostavili suštinske informacije koje bi dokazale postojanje efikasnog spoljašnjeg mehanizma za pritužbe protiv policije, nezavisnog od Policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući i u pogledu neophodne nezavisnosti i stručnih kvalifikacija članova Savjeta za građansku kontrolu rada policije, koje bi mu omogućile da djelotvorno postupa u pitanjima koja se odnose na rad policije.
103. Vlasti sada izvještavaju da je preduzeto više koraka u cilju jačanja spoljnog nadzora nad radom policije. Prije svega, kada je riječ o Savjetu za građansku kontrolu rada policije, nadležni organi ukazuju na njegov sastav, koji čini pet članova imenovanih iz reda predstavnika Advokatske komore, Ljekarske komore, udruženja pravnika, Univerziteta Crne Gore i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Na zvaničnoj internet stranici⁴⁹ Savjeta objavljuju se zaključci i ocjene u vezi sa postupanjima pokrenutim po službenoj dužnosti ili po pritužbama građana,⁵⁰ mehanizmi za unapređenje rada policijskih službenika i mogućnosti njihove odgovornosti. Na stranici su takođe dostupni brojni informativni dokumenti za javnost,⁵¹ uključujući Vodič za slobodan pristup informacijama, Poslovnik o postupanju po pritužbama, kao i godišnji i posebni izvještaji.⁵² Nadalje, nadležni organi navode da je unaprijeđena javna vidljivost aktivnosti Odjeljenja za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova kroz redovno objavljivanje informacija na internet stranici Ministarstva o primljenim pritužbama i rezultatima postupanja po njima. Pored toga, Ministarstvo je u oktobru 2025. godine pokrenulo aplikaciju „Virtuelna policijska stanica“, koja omogućava anonimno podnošenje pritužbi protiv policijskih službenika. Do sada je putem ove aplikacije podnijeto 11 pritužbi. Takođe, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) nastavlja da postupa po pritužbama koje se odnose na nezakonito ili nepravilno postupanje policijskih službenika, sprovodi nezavisne istrage, upućuje preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova i objavljuje godišnje izvještaje sa statističkim podacima i nalazima na svojoj zvaničnoj internet stranici.
104. GRECO podsjeća da je sistem kontrole policije „tri prstena“, na koji se vlasti⁵³ ponovo pozivaju, već bio uzet u obzir u vrijeme evaluacije. GRECO konstatuje određene dodatne

⁴⁹ Internet stranica Savjeta dostupna je putem sljedećeg linka (na crnogorskom jeziku): <http://www.kontrolapolicije.me/ocjene-preporuke-izvjestaji>

⁵⁰ Tokom 2024. i 2025. godine, Savjet je primio i razmotrio 14 pritužbi koje su se odnosile na postupanje policijskih službenika, što je rezultiralo donošenjem 12 preporuka, od kojih su sve sprovedene.

⁵¹ Navedeni vodiči dostupni su putem sljedećeg linka (na crnogorskom jeziku): <http://www.kontrolapolicije.me/biblioteka/propisi>

⁵² Prema navodima nadležnih organa, ovi izvještaji sadrže podatke o razmotrenim pritužbama, izvršenim procjenama, preporukama upućenim Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao i odgovorima dostavljenim od strane nadležnih organa.

⁵³ Sprovodi se putem parlamentarne, građanske i unutrašnje kontrole, kao i od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

mjere za unapređenje transparentnosti postupaka u vezi sa pritužbama podnesenim protiv policije i njihovih ishoda, naročito kroz objavljivanje relevantnih informacija na internet stranicama Savjeta za građansku kontrolu rada policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Posebno, GRECO prepoznaje dodatnu vrijednost Savjeta u ukazivanju na neprimjereno postupanje, proceduralne povrede i druge nepravilnosti u policiji, ali je uticaj njegovih preporuka ograničen, jer zavisi od spremnosti institucija da ih dalje sprovedu. Stoga i dalje nedostaje čvrst spoljni mehanizam za pritužbe protiv policije.⁵⁴ Shodno tome, ova preporuka se smatra sprovedenom samo djelimično.

105. GRECO zaključuje da je preporuka xxi djelimično implementirana.

Preporuka xxii

106. *GRECO preporučuje da se postojeće mjere o uzbunjivanju u policiji ojačaju podizanjem svijesti i razvojem obuke o procedurama uzbunjivanja.*
107. Podsjeća se da je ova preporuka bila djelimično implementirana u Izvještaju o usaglašenosti. GRECO je konstatovao da su preduzeti određeni postepeni koraci u cilju podizanja svijesti o postojećem okviru za zaštitu zviždača, ali je broj policijskih službenika koji su imali koristi od nedavnih inicijativa obuke ostao nizak.
108. Vlasti sada izvještavaju da su preduzete dodatne mjere radi jačanja zaštite zviždača i podizanja svijesti o ovoj oblasti unutar policije. Posebno, razvijeno je više programa obuke i kampanja za podizanje svijesti namijenjenih službenicima Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je obuka o zaštiti zviždača sistematski uključena u Plan obuke državnih službenika i policijskih službenika i realizuje se putem platforme Ministarstva za elektronsko učenje. Tokom 2025. godine i prvog kvartala 2026. godine, ukupno 921 policijski službenik učestvovao je u ovim obukama. Pored toga, ova tema uključena je i u modul obuke za novozaposlene policijske službenike (vidjeti stavku 81 iznad). Nadalje, tokom posljednjeg kvartala 2024. godine, ASK je, u saradnji sa Policijskom akademijom i Ministarstvom unutrašnjih poslova, organizovala tri specijalizovane obuke za pripadnike Uprave policije i Uprave carina, usmjerene na zaštitu zviždača na graničnim prelazima. Predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova učestvovali su i na dvodnevnoj obuci za lica ovlašćena za prijem i postupanje po internim prijavama zviždača u javnom sektoru, koju su u junu i septembru 2025. godine organizovali ASK i UNDP. Konačno, nadležni organi navode da je Ministarstvo unutrašnjih poslova u decembru 2022. godine usvojilo Uputstvo o postupanju po prijavama ugrožavanja javnog interesa koje upućuju na postojanje korupcije, koje se od tada kontinuirano primjenjuje.
109. GRECO konstatuje značajno povećanje broja policijskih službenika koji su obuhvaćeni različitim obukama i aktivnostima podizanja svijesti u oblasti zaštite zviždača, što je za pozdraviti. Čini se da se ove aktivnosti sprovode u redovnim intervalima i da su

⁵⁴ Upućuje se na stav 179 Izvještaja o evaluaciji Crne Gore u okviru Petog evaluacionog kruga, u kojem se, između ostalog, navodi sljedeće: „postojanje tijela izvan policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, kojem je povjereno postupanje po pritužbama građana koje se odnose na navodno neprimjereno ili nezakonito postupanje pripadnika policije, predstavlja osnovni mehanizam za sprečavanje situacije u kojoj se pritužbe protiv policije rješavaju unutar same policije (potrebno je izbjeći situaciju u kojoj ‘policija istražuje policiju’).“

obuhvatile značajan broj policijskih službenika, kako novozaposlenih, tako i onih koji su već u službi. GRECO je stoga zadovoljna što su zahtjevi ove preporuke ispunjeni.

110. GRECO zaključuje da je preporuka xxii uspješno implementirana.

III. ZAKLJUČCI

111. **U svjetlu navedenog, GRECO zaključuje da je Crna Gora na zadovoljavajući način sprovela osam od dvadeset dvije preporuke sadržane u Izvještaju o evaluaciji u okviru Petog evaluacionog kruga.** Od preostalih četrnaest preporuka, trinaest je djelimično sprovedeno, dok jedna preporuka nije sprovedena.

112. Preciznije, preporuke ii–v, xiv, xv, xviii i xxii sprovedene su na zadovoljavajući način, preporuke i, vi–xiii, xvi, xvii, xx i xxi djelimično su sprovedene, dok preporuka xix nije sprovedena.

113. Kada je riječ o nosiocima najviših izvršnih funkcija (LINF), GRECO konstatuje dobar napredak u više oblasti, iako konačni rezultati u pojedinim segmentima još nijesu ostvareni. Usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine i izričito prepoznavanje nosilaca najviših izvršnih funkcija kao prioritetne oblasti doveli su do toga da planovi integriteta sada obuhvataju ministre, državne sekretare, savjetnike i druge visoke funkcionere. GRECO pozdravlja formalizaciju međuinstitucionalne saradnje između ASK-a i Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Nekoliko ključnih zakonskih rješenja, poput Nacrta zakona o Vladi, kojim se uvode provjere integriteta za nosioce najviših izvršnih funkcija, kao i izmjene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije kojima se unapređuju režimi prijavljivanja imovine i sukoba interesa, značajno su napredovali u proceduri, ali ih je još potrebno usvojiti i obezbijediti njihovu djelotvornu primjenu. Iako je ASK sada uključila provjere integriteta u svoje redovne postupke zapošljavanja, potrebno je dodatno povećati broj zaposlenih kako bi se ojačali njeni operativni kapaciteti. Napredak je ostvaren i u izradi praktičnih smjernica i organizovanju obuka o etici i integritetu za nosioce najviših izvršnih funkcija, ali još uvijek nedostaju djelotvoran mehanizam nadzora i sprovođenja, kao i sistem povjerljivog savjetovanja. Konačno, GRECO konstatuje ohrabrujući napredak u pogledu izmjene odredbi o imunitetu članova Vlade, kako bi se krivična djela korupcije izričito isključila iz obima imunitetske zaštite, pri čemu su odgovarajuće aktivnosti već pokrenute na nivou Vlade i Skupštine.

114. Kada je riječ o policiji, GRECO konstatuje da su provjere integriteta sada sastavni dio postupaka zapošljavanja, te da je uvedena obaveza godišnjeg prijavljivanja prihoda i imovine za sve policijske službenike. Unaprijeđene metodološke smjernice u oblasti etike i integriteta takođe predstavljaju pozitivan pomak. Usvajanje revidiranog Etičkog kodeksa policije je za pozdraviti, a usvajanje praktičnih smjernica za njegovu primjenu očekuje se u skorijoj budućnosti. Sistematska početna obuka iz oblasti etike, integriteta i zaštite zviždača sada obuhvata gotovo sve novozaposlene policijske službenike. Međutim, obuke za policijske službenike koji su već u službi i dalje su relativno ograničene, dok mehanizam povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta još uvijek nije uspostavljen. Potrebno je uložiti dodatne napore u jačanje kapaciteta za

prevenciju korupcije i sistema unutrašnje kontrole u policiji, iako je evidentirano određeno povećanje broja zaposlenih. Potreba za uspostavljanjem nezavisnog i dovoljno snažnog spoljnog mehanizma za podnošenje pritužbi protiv policije i dalje nije riješena, a neophodni su i dodatni naponi radi institucionalizacije imenovanja zasnovanih na zaslugama, uključujući i na najvišim rukovodećim pozicijama, kao zaštitnog mehanizma od političkog uticaja na rad policije.

115. Imajući u vidu navedeno, GRECO zaključuje da Crna Gora nije ostvarila dovoljan stepen usklađenosti sa preporukama sadržanim u Izvještaju o evaluaciji u okviru Petog evaluacionog kruga, u smislu člana 31 revidiranog bis, stav 10 Poslovnika o radu. GRECO stoga odlučuje da primijeni član 32 revidirani, stav 2 tačka (i), te poziva šefa delegacije Crne Gore da do 30. juna 2027. godine dostavi izvještaj o napretku u sprovođenju preostalih preporuka (odnosno preporuka i, vi do xiii, xvi, xvii i xix do xxi).
116. Pored toga, u skladu sa revidiranim pravilom 32, stav 2, podstav (ii.b) Poslovnika, GRECO poziva predsjednika Statutarnog odbora da uputi pismo - sa kopijom šefu delegacije Crne Gore - stalnom predstavniku Crne Gore pri Savjetu Evrope, ukazujući na neusklađenost sa relevantnim preporukama i potrebu preduzimanja odlučnih mjera u cilju postizanja opipljivog napretka u najkraćem mogućem roku.
117. GRECO poziva vlasti Crne Gore da, u najkraćem mogućem roku, odobre objavljivanje ovog izvještaja i da njegov prevod na crnogorski jezik učine dostupnim javnosti.

FIFTH EVALUATION ROUND

Preventing corruption and promoting integrity in
central governments (top executive functions) and
law enforcement agencies

SECOND COMPLIANCE REPORT

MONTENEGRO



Adopted by GRECO
at its 103rd Plenary meeting (Strasbourg, 8-12 June 2026)

I. INTRODUCTION

1. The fifth GRECO evaluation round concerns “Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies”.
2. This Second Compliance Report assesses the measures taken by the Montenegrin authorities to implement the recommendations made in the [Fifth Round Evaluation Report on Montenegro](#) which was adopted by GRECO at its 91st plenary meeting (13-17 June 2022) and made public on 25 October 2022, following authorisation by Montenegro. The corresponding Compliance Report was adopted by GRECO at its 97th plenary meeting (21 June 2024) and made public on 8 August 2024, following authorisation by Montenegro.
3. As required by GRECO’s Rules of Procedure,¹ the authorities of Montenegro submitted a Situation Report containing information on measures taken to implement the recommendations in the Evaluation Report. That report was received on 16 January 2026 and, along with the additional information provided on 21 January and 18 May 2026, served as a basis for this Compliance Report.
4. GRECO selected Lithuania (in respect of top executive functions in central governments) and North Macedonia (in respect of law enforcement agencies) to appoint Rapporteurs for the compliance procedure. The Rapporteurs appointed were Ms Jolanta BERNOTAITE on behalf of Lithuania, and Mr Vladimir GEORGIEV on behalf of North Macedonia. They were assisted by GRECO’s Secretariat in drawing up this report.

II. ANALYSIS

5. GRECO addressed 22 recommendations to Montenegro in its Evaluation Report. In the Compliance Report, GRECO concluded that recommendations ii, xiv and xv had been implemented satisfactorily, recommendations iii to vii, x to xii, xvi, xvii and xxii had been partly implemented and recommendations i, viii, ix, xiii and xviii to xxi had not been implemented. Compliance with these recommendations is dealt with below.

Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions)

Recommendation i

6. *GRECO recommended laying down rules requiring that that integrity checks take place prior to the appointment of ministers and state secretaries in order to identify and manage possible risks of conflicts of interest before their appointment.*
7. GRECO recalls that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. GRECO noted that the draft Law on the Government would address the

¹ The compliance procedure for the Fifth Evaluation Round is governed by GRECO’s Rules of Procedure as amended. See Rule 31 revised bis and Rule 32 revised bis.

introduction of integrity checks for PTEFs prior to their appointment. However, the draft was at an early stage and at that time.

8. The Montenegrin authorities now report that the implementation of this recommendation remains contingent on the adoption of the Law on the Government, which, *inter alia*, stipulates integrity checks prior to the appointment of ministers and state secretaries.² The authorities provide detailed information regarding the different stages of development of this draft Law, which included public and inter-ministerial consultations, gathering of opinions from the European Commission for Democracy through Law,³ the European Commission, as well as a roundtable to present the finalised draft to the public. According to the authorities, on 19 February 2026 the draft has been approved by the Government and is currently being examined by Parliament. The relevant secondary legislation is intended to be adopted upon the entry into force of the Law on the Government. Furthermore, the authorities submit that following the amendments to the Law on State Civil Servants and Employees adopted in July 2025, further anti-corruption safeguards and mandatory integrity checks have been introduced to be applied in the process of appointment of Chief of Staff and Deputy Chief of Staff, as well as special advisors to the Prime Minister and Deputy Prime Ministers.⁴
9. GRECO notes with satisfaction that Chapter X of the draft Law on the Government, entitled “Integrity check” contains three Articles (43 to 45) setting out the requirement for candidates to the office of the Prime Minister, deputy Prime Minister and other senior government offices to undergo integrity checks prior to being proposed for appointment. These articles also spell out the modalities of conducting these integrity checks, the authorities responsible for verifying the responses to relevant questionnaires to be filled in by candidates, and the verification procedure. Even though the draft does not specify any consequences in case of not passing the integrity check, GRECO recalls that the main objective of this recommendation is enabling the identification of possible conflicts of interest or such risks in respect of persons contemplated for such posts and to manage them ahead of their appointment. The adoption of the draft Law on the Government with the current wording of Chapter X

² More specifically, the draft Law on the Government provides that prior to proposing candidates for Prime Minister, members of the Government, and senior executive branch officials an integrity check shall be conducted to identify and manage potential risks of conflict of interest, involving the authorities responsible for public procurement, tax collection, as well as the Agency for Prevention of Corruption (ASK).

³ The Follow-up Opinion to the Opinion on the Draft Law on the Government, Adopted by the Venice Commission at its 143rd Plenary Session (13-14 June 2025) is available via the following link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)030-e)

⁴ In particular, a person cannot be appointed to these positions if they:

- have been convicted by a final judgment for a criminal offense that renders them unworthy of performing a public office;
- have been dismissed, suspended, or subjected to a disciplinary measure in the last three years for violating laws governing the prevention of corruption;
- have been found in violation of provisions regarding illicit donations to political entities and election campaigns;
- have engaged in unlawful lobbying in the last three years;
- have been registered in the Lobbyist Register in the last year, in accordance with the law governing lobbying.

would meet the requirements of this recommendation. Therefore, GRECO encourages the Montenegrin authorities to complete the remaining steps for its adoption.

10. GRECO concludes that recommendation i has been partly implemented.

Recommendation iii

11. *GRECO recommended that clear role and missions be assigned to the National Council for Fighting Corruption so as to ensure the consistency of the overall strategy for preventing and fighting corruption.*
12. It is recalled this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that the National Council for the Fight Against Corruption had been established and its tasks specified, but the modalities of its interaction with other anti-corruption state bodies, in particular the Agency for Prevention of Corruption (ASK), and how the consistency of the overall anti-corruption strategy was ensured remained unclear.
13. The authorities now report that, following the adoption of the Anti-Corruption Strategy 2024–2028 and its Action Plan, additional measures have further defined the role and functioning of the National Council for the Fight Against Corruption. The amendments adopted in December 2024 to the Decision on the Establishment of the National Council clarified its composition (President, Deputy President and 23 members)⁵ and strengthened its mandate as the central policy coordination and oversight body for corruption prevention. Further, the authorities report that in September 2025, a Memorandum of Cooperation was signed between the National Council and the ASK, formalising regular coordination, information exchange, and collaboration in the area of risk assessment and mechanisms for practical and routine cooperation.⁶ The

⁵ Article 3 stipulates that the President of the National Council is the Vice President of the Government for Political System, Justice and Anti-corruption, while the Deputy President of the Council is the Minister of Justice. The members of the Council are: the Deputy Prime Minister for Infrastructure and Regional Development; Minister of Internal Affairs; Minister of Finance; Minister of Public Administration; Minister of Ecology, Sustainable Development and Development of the North; Minister of Sports and Youth; Minister of Energy; Minister of Diaspora; Minister without Portfolio; Director of the ASK; Director of the National Security Agency; Director of the Tax Administration; Director of the Customs Administration; Director of Forestry and Hunting Grounds Management; Supreme State Prosecutor; Chief Special Prosecutor; President of the Supreme Court; President and Vice-President of the Council of the ASK; representative of the Community of Municipalities; representative of the Montenegrin Academy of Sciences and Arts; two representatives of the non-governmental sector, elected in accordance with the regulation establishing the criteria and procedure for the selection of representatives of non-governmental organisations in working groups and other working bodies formed by ministries and administrative bodies.

⁶ The Memorandum sets out cooperation in areas such as joint strategic planning, information exchange, identification and elimination of sectoral and individual corruption risks, and monitoring and evaluation of anti-corruption measures. The Memorandum envisages the appointment of contact persons in both bodies, participation in joint meetings, working groups, and workshops, as well as regular mutual reporting and sharing of analyses and recommendations, including those gathered from civil society. The ASK undertakes to provide professional and confidential advisory support to the National Council on conflicts of interest, integrity and ethics rules, and the development of internal procedures, guidelines, and methodological tools. The Memorandum also foresees joint risk assessments, expert activities, and the exchange of international best practices.

authorities report that the National Council and its Operational Team conducted several meetings and contributed to specific anti-corruption activities carried out by the ASK and other relevant bodies.⁷

14. GRECO notes with satisfaction that the Memorandum of Cooperation concluded between the National Council for the Fight against Corruption and the ASK in September 2025 establishes the modalities of interaction between these two bodies and provides for a comprehensive framework for cooperation. Moreover, GRECO also notes that the composition and mission of the National Council have been reviewed in a holistic manner, bearing in mind the roles of other anti-corruption bodies in the implementation of the Anti-Corruption Strategy for 2024-2028, as manifested by the recent work of the National Council, and its participation in various anti-corruption activities conducted by the ASK and other bodies. It follows that the requirements of this recommendation have been complied with.
15. GRECO concludes that recommendation iii has been implemented satisfactorily.

Recommendation iv

16. *GRECO recommended that a coordinated strategy for preventing corruption amongst persons entrusted with top executive functions (PTEFs) be adopted on the basis of risk assessments and that it be made public.*
17. GRECO recalls that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that preparatory work had been carried out on developing a national anti-corruption strategy, including the setting up of a working group and the finalisation of a draft. However, the draft strategy did not address preventing corruption amongst PTEFs as a priority area, and the strategy itself was not adopted at that time.
18. The authorities now report that, following the adoption of the Anti-Corruption Strategy 2024–2028 on 4 June 2024, and its accompanying Action Plan, an Annex to the Strategy has been introduced, designating PTEFs as a seventh priority area for corruption prevention. In particular, the Annex introduces measures for the integrity, accountability, and transparency of PTEFs, with the aim of strengthening preventive mechanisms and institutional controls with regard to the top executive government positions. The authorities submit that the ongoing systematic mapping and monitoring of risks affecting PTEFs are carried out by means of integrity plans⁸ and annual

⁷ More specifically, by the end of 2025, the National Council held 10 sessions, along with 18 regular and seven thematic sessions of its Operational Team. The National Council has sought the ASK opinions on several regulations and on situations of possible corruption risks in matters of public interest. In May 2025, the National Council adopted a comprehensive Action Plan for monitoring the implementation of the recommendations of the UNCAC and GRECO, prepared by the ASK in consultation with other institutions, thereby creating a unified framework linking national strategy, international obligations, and institutional oversight. In October 2025, the National Council supported a nationwide campaign entitled “Montenegro free from Corruption”, launched by the ASK and targeting high-risk areas such as health care, education, border and customs operations, and local services.

⁸ The integrity plans aim to assess job positions, including those of ministers, state secretaries, advisers to the Prime Minister, and other senior officials, for susceptibility to corruption and unethical conduct.

assessments conducted by the ASK, with their results being incorporated into recommendations and preparation of future assessments. In this context, the ASK, in 2024, collected 40 reports on the implementation of integrity plans from various public bodies.⁹ The recommendations issued by the ASK to various state authorities for strengthening the implementation of integrity plans include continued promotion of internal reporting, regular updating of internal rules on conflicts of interest and management of gifts, ensuring the continuity of anti-corruption measures in the event of organisational changes, and making integrity plans and their implementation reports publicly accessible online.¹⁰

19. GRECO welcomes the adoption and publication of the Anti-Corruption Strategy for 2024-2028, and the inclusion of specific measures aimed at PTEFs as its integral part. GRECO notes with satisfaction that the targeted measures of this priority area encompass the vast majority of senior positions in the executive branch¹¹ and that the recommendations issued by the ASK to state administration bodies cover a broad range of areas relevant to preventing corruption and promoting integrity. GRECO encourages the authorities to pursue the implementation of the Anti-Corruption Strategy and the measures aiming at preventing corruption amongst PTEFs, and to keep the public

⁹ The authorities indicate that a total of 1,034 residual risks were identified under the current cycle of integrity plans, with 714 risks (69%) assessed as medium intensity, 214 (21%) as low intensity, and 106 (10%) as high intensity. The largest number of risks was identified in the areas of human resources policy, ethical and professional conduct (249), leadership and management (165), planning and financial management (155), and safeguarding and security of data and documents (97). According to reports submitted in 2024, of all measures planned for risk reduction or elimination, 79.5% were implemented, 11.6% partially implemented, and 8.9% not implemented, showing a 2.2% increase in the rate of successful implementation and a decrease of approximately 1% in the share of measures not implemented, compared to the previous year.

¹⁰ More specifically, the recommendations of the ASK included the following actions and measures:

- promoting internal reporting of unlawful acts, ensuring autonomy and support for whistleblower contact points, relevant training, and protecting those reporting irregularities;
- updating internal rules in line with any amendments to legal and regulatory framework, e.g., on conflicts of interest, gifts, and handling of whistleblower reports;
- maintaining anti-corruption measures and the role of integrity managers in the context of management or organisational changes;
- regularly reviewing corruption risks and reflecting them in the Risk Register;
- ensuring compliance with final decisions of competent authorities and courts, avoiding unnecessary expenditures, and maintaining financial control;
- strengthening supervisory functions over state-owned companies and enterprises;
- assessing risks in asset management, accounting, use, and leasing in line with regulations;
- regularly publishing employee and public official salary lists on the websites;
- improving institutional transparency through regular publication of information and documents;
- publishing integrity plans and implementation reports online or in another appropriate way;
- ensuring that lobbied persons report illicit lobbying to the ASK, submitting all required data and official notes;
- publishing information on lobbying contacts on the websites, as per the Law on Lobbying.

By November 2024, 46 state administration authorities (86.8%) had fulfilled the obligation to publish their integrity plans on their websites.

¹¹ In particular, according to the authorities, the integrity plans for “State Administration” system includes the positions of ministers, administrative bodies and the Secretariats General of the Government, Parliament and the President, state secretaries, advisers to the Prime Minister, Assistant Secretary-General of the Government, Adviser to the Secretary General of the Government, State Agent before the European Court of Human Rights etc.

regularly informed of their outcomes. It follows that this recommendation has been complied with.

20. GRECO concludes that recommendation iv has been implemented satisfactorily.

Recommendation v

21. *GRECO recommended that a review on the overall coherence and effectiveness of the legal framework for preventing and fighting corruption is carried out in order to ensure consistency between existing laws and bylaws, including a law on Government.*
22. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that a detailed analysis of the Law on Prevention of Corruption had been carried out with support from international partners, and that the process of adopting a new draft law was under way. However, a comprehensive review of the overall coherence and effectiveness of the legal framework for preventing and fighting corruption, which would ensure consistency between existing laws and bylaws, including a law on Government, had not been completed at that time.
23. The authorities now report that the process of amending the Law on Prevention of Corruption has continued, involving inclusive consultations with a broad range of stakeholders and international experts. The authorities specify that, as of December 2025, the draft amendments to the Law on Prevention of Corruption, which have been aligned with the Anti-Corruption Strategy 2024–2028, were submitted to the European Commission for opinion, and the final adoption will follow the receipt of that opinion.¹² In addition, the authorities report legislative steps to strengthen whistleblower protection, notably through a draft Law on Whistleblower Protection, prepared by an inter-institutional working group,¹³ which has been subject to public consultation and an opinion from the European Commission, received in December 2025. The authorities also report other legislative developments relevant to the prevention of corruption, including the adoption of a new Law on the Financing of Political Entities and Election Campaigns and progress on the draft Law on the Government, which remains to be adopted.
24. In addition, the authorities report that a comprehensive review on the overall coherence and effectiveness of Montenegro's legal anti-corruption framework has been finalised on 30 April 2026 by an international expert engaged by the ASK. The review includes the mapping of relevant laws and regulations, institutional mandates, and the rights and duties of PTEFs and civil servants under the LPC and aims at clarifying overlaps, inconsistencies, and institutional responsibilities. The findings of the review

¹² According to the authorities, the draft amendments to the Law on Prevention of Corruption have been further harmonised with the recommendations of an expert, GRECO recommendations as well as the opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and have been submitted on 27 April 2026 to the European Commission for final review prior to adoption.

¹³ The Working Group for the drafting of the Law on Whistleblower Protection was established on 27 March 2025 and consisted of representatives of the ASK (two members), the Ministry of Justice, a judge of the Basic Court in Podgorica, and an independent adviser in the Directorate for Criminal and Civil Legislation of the Ministry of Justice.

were submitted to the Secretariat General of the Government, and a guidance resulting from this review has been made public. Further, an inter-agency working group has been set up to further analyse and improve the coherence of the anti-corruption system, mandated to prepare, within three months, recommendations drawing upon the findings of the review, as well as relevant international standards.

25. GRECO takes note of several legislative and policy initiatives, most of which are nearing adoption, aimed at streamlining the legislative framework for preventing and combating corruption, including in the executive branch. The content of draft legislation shared with GRECO, including the amendments to the Law on Prevention of Corruption, the draft Law on the Government, of which the adoption is pending, and the inclusion of corruption prevention among senior government office-holders among the priorities of the Anti-Corruption Strategy for 2024-2028 all go in the right direction. Moreover, GRECO welcomes a recent completion of a review of the anti-corruption legal framework of Montenegro, carried out by an expert commissioned by the ASK, which seeks to analyse the relevant legal provisions, institutional competences and provides recommendations on how to streamline this framework further. In addition, the draft Law on Whistleblower Protection envisages to set out a comprehensive legal and institutional framework in this regard and could usefully complement the overall anti-corruption architecture.¹⁴ While the relevant draft laws have not been adopted yet, GRECO considers that, with the completion of an overview of the anti-corruption legal and institutional framework, the requirements of this recommendation have been complied with. GRECO encourages the authorities to proceed with the adoption of the draft legislation referred to above with no further delay and its effective implementation in practice.
26. GRECO concludes that recommendation v has been implemented satisfactorily.

Recommendation vi

27. *GRECO recommended that i) a code of ethics (Guidelines on ethics) aimed at persons with top executive functions (PTEFs) be established and published, covering relevant integrity matters (e.g. preventing and managing conflicts of interest, contacts with lobbyists and other third parties, handling of confidential information, post-employment restrictions, etc.), ii) complemented with appropriate guidance and concrete examples and iii) coupled with a mechanism of supervision and sanctions.*
28. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that guidelines for top executive officials had been adopted, albeit still lacking concrete examples, and preliminary work towards a code of ethics for PTEFs was under way, in cooperation with international partners. However, a binding code of ethics for PTEFs, covering relevant integrity matters, accompanied by supervision and sanctions had not been adopted at that time.

¹⁴ The proposal for the Law on Whistleblower Protection, shared with GRECO, contains chapters regulating, *inter alia*, reporting and data protection, internal and external reporting and public disclosure, protection and compensation, reward for reporting irregularities, procedures for reviewing reports etc.

29. The Montenegrin authorities now report that the implementation of this recommendation remains contingent on the adoption of the Law on the Government, which stipulates the adoption of a code of ethics for the senior officials in the executive (Article 18), and outlines a mechanism for its supervision (by an ethics committee, to be established). The authorities indicate that a draft Ethical Code for the President, members of government and senior executive officials has been prepared, and its adoption is envisaged within six months after the entry into force of the Law on the Government. In the meantime, in 2024, the ASK developed and distributed a practical handbook on the prevention of corruption for public officials,¹⁵ including PTEFs, and finalised the guidelines on conflict of interest for public officials.¹⁶ The authorities also inform of targeted training activities and a roundtable meeting with international experts to review and further develop the draft code of ethics.¹⁷
30. GRECO welcomes the additional measures taken by the authorities to strengthen the framework on ethics and integrity for PTEFs, including the development of practical guidance by the ASK, which provides useful support and clarity for those concerned. GRECO further takes note of the update provided regarding the development of a code of ethics for PTEFs, now supported by the draft Law on the Government, both of which remain to be adopted. GRECO encourages the authorities to finalise this process and ensure that the code promotes a positive and supportive understanding of expected standards and is backed by an appropriate supervisory and enforcement mechanism.
31. GRECO concludes that recommendation vi remains partly implemented.

Recommendation vii

32. *GRECO recommended that, in order to ensure its full operational independence, the administrative capacities of the Agency for Prevention of Corruption (ASK) be further strengthened by ensuring independent merit-based recruitment procedures providing for integrity testing of new staff, and to ensure that the number of permanent staff of the ASK is increased to a level that is in accordance with its rules and foreseen workload.*
33. GRECO recalls that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that some measures to strengthen the independence and staffing of the ASK were in the making or planned, including the development of a checklist for

¹⁵ The handbook entitled “Public Officials and Corruption Prevention – A Practical Handbook”, developed by the ASK in cooperation with the NGO “Centre for Civic Education”, is accessible via the following link (in Montenegrin): https://www.antikorupcija.me/media/documents/Javni_funkcioneri_i_prevenirica_korupcije_-_publikacija_final.pdf

¹⁶ Accessible via the following link: <https://www.antikorupcija.me/en/news/2605080548-agency-developed-guidelines-determining-conflict-interest-public-officials/>

¹⁷ On 3 October 2025 in Podgorica, an international anti-corruption expert engaged by the ASK delivered a lecture on anti-corruption topics for PTEFs, which was attended by 27 participants and focussed on key aspects of corruption prevention, such as conflicts of interest, incompatibility of functions and handling of gifts, integrity plans, monitoring of financial flows, confidential counselling, and integrity checks. Further, on 12 December 2025 the authorities conducted a round table entitled “*Enhancing Ethics and Integrity of Holders of the Highest Executive Functions – Presentation of Analysis and Recommendations for Drafting the Ethical Code and the Draft Procedure for Identifying and Managing Conflicts of Interest of Holders of the Highest Executive Functions*”.

integrity testing in recruitment, and a modest increase in staff. However, independent merit-based recruitment procedures, systematic integrity testing for new employees, and full staffing in line with workload requirements had not been achieved yet.

34. The authorities reiterate the provisions governing the funding of the ASK (Article 100 of the Law on Prevention of Corruption, stipulating that the ASK's funding provided from the state budget should be no less than 0.2% of the overall state budget). The authorities further indicate that, since the entry into force of the Law on Prevention of Corruption in June 2024, the rights, obligations and responsibilities of ASK employees are regulated under general labour law, enabling autonomous human resources planning and recruitment. In October 2024, the Council of the ASK adopted a new Rulebook on Internal Organisation, increasing the number of statutory posts from 77 to 98 to meet its operational needs. To ensure merit-based and integrity-tested recruitment as standard practice, the ASK has revamped its recruitment processes, which now include an integrity test with a minimum passing threshold of 80% as a formal, mandatory step. The authorities submit that in the course of 2025, nine new staff members were recruited by the ASK through this process. As of 18 May 2026, the ASK employs 64 staff (54 in October 2021), with further recruitments ongoing. Finally, the authorities report that with a view to ensuring the adequate number of permanent staff members, the ASK Council adopted a Human Resources Management Strategy for 2025–2026, accompanied by a comprehensive capacity assessment and an action plan for professional development.
35. GRECO welcomes the inclusion of integrity tests as a mandatory requirement in the recruitment procedures of the ASK, as well as a notable increase of statutory posts allocated to this body. It would appear that the recruitment of additional staff members continues gradually. Nonetheless, the ASK has not reached its full staffing capacity so far.¹⁸
36. GRECO concludes that recommendation vii remains partly implemented.

Recommendation viii

37. *GRECO recommended that (i) systematic briefing and/or training on legal and ethical integrity standards be provided to persons exercising top executive functions (PTEFs) upon taking office and at regular interval while in office; and that (ii) confidential counselling be provided to all PTEFs for the understanding and the implementation of these standards, and that PTEFs be duly informed of such a possibility.*
38. GRECO recalls that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. GRECO noted that while consultations on integrity issues were provided by the

¹⁸ GRECO also refers to the European Commission's 2025 Rule of Law Report, Country Chapter on Montenegro, which states that "the structural weakness of the ACA in terms of human resources did not improve and the financial independence of the ACA remains to be fully ensured." The full text of the 2025 Rule of Law Report on Montenegro is accessible via the following link: https://commission.europa.eu/document/download/4e4b66a5-a08e-4261-a33c-ba083c4d1c08_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Montenegro.pdf

ASK to integrity managers, the information submitted by the authorities did not demonstrate that systematic briefings or training on ethics and integrity standards for PTEFs were carried out, nor that confidential counselling was available to them.

39. The authorities now report that in September 2025, the ASK has completed an analysis of confidential counselling models for PTEFs, which proposed establishing an ethics committee or a similar confidential counselling mechanism within the executive branch. Following this, on 11 May 2026, the Government adopted a Decision to establish¹⁹ the Integrity Commission as an advisory body to provide confidential advice to PTEFs on matters including conflicts of interest, gifts, and asset and income declarations. The Commission is also mandated to prepare guidelines, identify integrity risks, propose measures to strengthen ethics, transparency, and accountability, conduct training and awareness-raising activities, and report to the Government annually. The Commission is composed of representatives of the Secretariat General of the Government, the Secretariat for Legislation, and the Ministry of Justice, selected from among permanent staff.²⁰
40. In addition, the authorities report that the ASK, in cooperation with UNDP, developed an online training programme entitled “Ethics and Integrity”, covering core topics on ethics, anti-corruption and integrity, including the anti-corruption institutional and legal framework, whistleblower protection and reporting procedures, tailored to public sector employees. The training curriculum consists of four modules addressing personal and systemic aspects of ethics, anti-corruption, code of ethics, and practical guidance on reporting and whistleblower protection. In April 2026, the ASK invited about 110 PTEFs to undertake this training, which by 18 May 2026 has been successfully completed by 87 officials. Further, the authorities refer to the handbook entitled “*Public Officials and Corruption Prevention – A Practical Handbook*” and to the guidelines on conflict of interest (see paragraph 29 above), which has been made public and distributed to PTEFs and other public officials.
41. GRECO notes with satisfaction the recent decision of the Government to set up an Integrity Commission, whose tasks include providing confidential advice on ethics and integrity matters to public officials, including PTEFs. GRECO also notes the additional steps to increase awareness among PTEFs, the dissemination of the practical handbook on corruption prevention, as well as the newly introduced training on ethics and integrity. While GRECO welcomes the good progress made, it considers that the full implementation of this recommendation hinges on the adoption of relevant legislation and regulations (amendments to the Law on Prevention of Corruption, Law on the Government, code of ethics etc.), as well as the newly established Integrity Commission becoming fully operational. Pending this, GRECO views this recommendation as implemented only partly.

¹⁹ The press-release regarding the establishment of the Commission is accessible via the following link: <https://www.gov.me/en/article/government-of-montenegro-establishes-integrity-commission-in-line-with-greco-recommendations>

²⁰ Prospective members of the Commission should have at least a level VII-1 education, three years’ work experience, and at least one year’s experience in anti-corruption tasks.

42. GRECO concludes that recommendation viii has been partly implemented.

Recommendation ix

43. *GRECO recommended that the legal framework governing access to information and the mechanism of appeal against such decisions be simplified in order to ensure an effective access to government information in practice.*
44. It is recalled that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. GRECO noted that while draft amendments to the Law on Free Access to Information had been submitted to Parliament with the aim of improving access and simplifying appeal mechanisms, the text of these amendments had not yet been adopted, and the practical impact could not be assessed. As a result, effective access to government information, particularly through an efficient system of appeals, remained outstanding.
45. The authorities now report that on 27 December 2025, Parliament adopted the new Law on Free Access to Information,²¹ which introduces a more comprehensive definition of “information” and “authority,” and, for the first time, nuances the concepts of the “harm” test and “overriding public interest” in the context of access to official documents.²² The law also specifies that access to classified information is to be restricted only if it constitutes intelligence and security information, moving away from automatic denial of access. The new Law also requires the central and local government authorities to proactively publish broader categories of information, keep it up to date, and defines a list of public registers and records that should be made available, including in the form of reusable information in open formats.²³ Further, according to the authorities, the new law also abolishes “business secret” as a basis for refusal to provide information.
46. As to appeals, the new legislation strengthens the competences of the Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information, including by giving it powers to issue binding opinions and guidelines, exercise overall supervision over the implementation of the Law, and conduct misdemeanour proceedings for violations. A new mechanism is established for “controllers” to supervise application of the Law with the possibility to request and inspect all relevant documents, requesting the authorities to cooperate fully. In addition, the time-limit to examine appeals submitted to the Agency has been extended to 30 days. The authorities also intend to improve the Guide for Access to Information to provide more comprehensive content regarding the scope of information, its availability and updating, both at the local and national level, as well as the manner in which authorised persons are to act to ensure timely processing of requests for information.

²¹ The Law on Free Access to Information has been promulgated on 30 December 2025 and will be applicable as of 8 July 2026.

²² The new Law on Free Access to Information strengthens the concept of “overriding public interest”, especially in cases involving corruption, illegality, or major infrastructure projects. It introduces more restrictive conditions for refusing access to information, requiring the application of the “harm” or “public interest” tests and a substantiation of decisions to withhold information.

²³ In December 2024, the Ministry of Public Administration launched a new Open Data Portal to further promote the re-use of information.

47. Finally, the authorities refer to broader transparency efforts, including the mandatory publication of key procurement documents within the Central Electronic Public Procurement System, providing the public, media, and NGOs with a centralised digital overview of all procurement procedures, documentation, and appeals. The authorities submit that the preparations and discussions of the Law were conducted with broad participations of representatives of civil society, media and experts.
48. GRECO notes the adoption of the new Law on Free Access to Information and its entry into force. An obligation of the authorities to publish official documents on their websites in easy-to-use formats on a broad range of issues of public interest clearly aims at simplifying access to information, which is to be welcomed. GRECO also notes the abolishing the notion of “business secret”, putting in place more stringent provisions regarding the types of information which may be withheld, and an obligation to duly justify refusals to provide information. With regard to strengthening the supervisory role of the Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information, GRECO cannot disregard reports putting into question the independence of the Agency, as well as the adequacy of human and financial resources at its disposal.²⁴ One of the key elements of this recommendation relates to the effective appeals mechanism, which does not appear to have been accomplished. It follows that GRECO can consider this recommendation as implemented only partly.
49. GRECO concludes that recommendation ix has been partly implemented.

Recommendation x

50. *GRECO recommended that (i) the definition of lobbying be broadened to cover all such contacts with persons holding top executive functions (PTEFs); that (ii) contacts between lobbyists and PTEFs be disclosed in respect of the identity of the persons involved as well as the subject matters discussed; and that (iii) the Agency for Prevention of Corruption (ASK) be mandated to investigate misgivings in respect of lobbying ex officio.*
51. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that a comprehensive draft Law on Lobbying had been approved by the Government and was awaiting submission to Parliament. The draft included measures to broaden the definition of lobbying, ensure disclosure and transparency of lobbying contacts with PTEFs, and empower the ASK to investigate lobbying activities *ex officio*. However, the law had not been adopted at that time.
52. The Montenegrin authorities now report that the new Law on Lobbying entered into force on 12 June 2024. Under this law, lobbying activity is extended to cover all bodies of the legislative and executive branches, state administration, independent and regulatory bodies, public institutions, and other legal entities performing public powers or activities of public interest, or in state ownership (Article 2). The law prescribes

²⁴ According to the European Commission’s 2025 Rule of Law Report, the Ministry of Finance significantly reduced the 2025 budget of the Agency, and its Director resigned in December 2024, after less than one year in office.

publication of data on all lobbying contacts, including the names of the lobbyist and the lobbied person, their official position, area and subject of lobbying, the type, date, and location of each lobbying contact (Article 42). The ASK is explicitly mandated to initiate and conduct *ex officio* proceedings to determine whether illicit lobbying or violations of the lobbying law have occurred (Article 48). With regard to any actions aimed at influencing the decision-making, carried out prior to the conclusion of a lobbying contract,²⁵ the authorities indicate that such conduct would constitute illegal lobbying, subject to penalties.²⁶ The authorities report a significant expansion in both the number and types of registered lobbyists, the introduction of enhanced transparency obligations, including proactive publication of lobbying records and accompanying documentation on official websites, and the operationalisation of oversight and enforcement mechanisms by the ASK. However, according to the authorities, since the entry into force of the law, no lobbying activities have been reported so far, whereas contacts with third parties aiming to influence the decision-making are to be reported by the lobbied persons.

53. GRECO notes the adoption and entry into force of the new Law on Lobbying. With regard to the first part of the recommendation, GRECO notes that the new definition of “lobbying” covers “*an activity involving actions aimed at influencing the bodies of legislative and executive power... in the process of adopting laws, other regulations and acts, within the competence of those authorities in order to pursue the interest of a lobbying client, in conformity with law*” (Article 2 of the Law on Lobbying). It also notes that conducting lobbying activities prior to conclusion of the lobbying contract would constitute a violation, punishable by fines and restriction of lobbying activity for three years. Nonetheless, in cases where no lobbying contract is concluded, GRECO considers that differentiating when a contact between a third party and a public official can be considered an attempt to influence the decision-making (or lobbying) and other types of contact could be difficult in practice. This is confirmed by no reported lobbying activities aimed at PTEFs in central government, in spite of the Law being in force since nearly two years and may suggest that some of the *de facto* activities, which may be lobbying activities, continue escaping from the monitoring scope of the ASK.²⁷
54. As regards the second part, GRECO notes that fourth and fifth paragraphs of Article 42 of the Law establish a requirement that the authority in which lobbied person holds an elected, appointed, nominated office, or employment, publishes on their website information on lobbying contacts, in the prescribed form.²⁸ In addition, the government

²⁵ Article 31 of the Law stipulates that “*lobbying shall be conducted based on a written agreement concluded between a lobbyist, i.e. a legal entity engaged in lobbying and the lobbying client, as contracting parties or on the basis of a lobbying order issued to an in-house lobbyist by the lobbying client by which he is employed*”.

²⁶ In particular, in case of illegal lobbying, the Law provides for fines ranging from EUR 500 to EUR 20,000 for a legal entity and from EUR 150 to EUR 2,000 for a natural person (Articles 51 and 52). Further, the Law also provides that lobbyists/lobbying legal entities be deleted from the lobbyist register and prohibited from re-entry into the register for a period of three years.

²⁷ GRECO recalls that this was one of the shortcomings identified in the Fifth Round Evaluation Report on Montenegro (paragraph 79).

²⁸ Notably, name and surname of the lobbyist, name and surname of the person being lobbied, workplace of the person being lobbied, area and subject of lobbying, name and surname, i.e., the name of the lobbying client, type, date and place of lobbying contact.

authority is also required to publish on its website the documents that have been submitted to the lobbied person by the lobbyist. In GRECO's view, these provisions would bring the situation in compliance with the second part of this recommendation, if they were effectively implemented. However, GRECO is concerned that while the Law has been in force since June 2024, not a single report on lobbying targeting PTEFs has been submitted. Therefore, further progress is needed to improve the practical implementation of the disclosure obligation with regard to contacts between lobbyists and PTEFs, including the identity of the persons involved and the subject matters discussed.

55. Finally, with regard to the third part, GRECO notes that the ASK has been granted the powers to initiate procedures to determine whether illegal lobbying has taken place *ex officio*, upon application of a natural person or legal entity, as well as upon a notification of a suspicion of illegal lobbying. GRECO considers that this part of the recommendation has been complied with. Overall, in spite of recognising the good progress made by the authorities in addressing the three components of this recommendation, GRECO can only consider it as partly implemented, as the implementation of the disclosure requirement of all lobbying activities has not been demonstrated in practice.
56. GRECO concludes that recommendation x remains partly implemented.

Recommendation xi

57. *GRECO recommended that the rules on gifts and other advantages be more specific, in particular by clarifying the definition of "protocol and appropriate gifts".*
58. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted some progress in clarifying the legal definition of gifts to public officials and improvements in educational materials on the obligations regarding protocol and appropriate gifts. However, the legal framework, particularly the definitions and procedures relating to protocol and appropriate gifts, still lacked sufficient specificity, and further legislative clarification was pending.
59. The Montenegrin authorities now submit that the draft amendments to the Law on Prevention of Corruption further clarify the definition of a gift, specifying it as any item, right, or service acquired free of charge or at significantly more favourable conditions, as well as any other gain provided to a public official or related person in connection with public function (Article 2 of draft amendments). The draft amendments also stipulate that public officials must not accept gifts in connection with the exercise of public function (Article 18 of the Law on Prevention of Corruption), and set out procedures for declaration, reporting, and accounting of gifts, with the timeframe and responsibilities to notify the ASK, as well as sanctions for breaches of these restrictions (Article 43 of the Law). Protocol gifts are defined as those given by representatives of other states or international organisations on official occasions, and appropriate gifts

are those with a value up to €50,²⁹ received when gift exchange is customary. The authorities indicate that the adoption of these amendments is imminent.³⁰

60. In addition, the authorities indicate that, pending the adoption of these amendments, the ASK has implemented a range of educational and preventive activities to enhance awareness and compliance among public officials with regard to gifts. In particular, in cooperation with external partners, the ASK developed and published a dedicated handbook for public officials on the legal regime relating to gifts and outlining practical guidance for lawful conduct in this area,³¹ an explanatory infographic on deadlines for reporting of gifts and applicable restrictions,³² and a guiding document on the differences between protocol gifts and appropriate gifts, using concrete examples.³³ Training sessions on integrity provided by the ASK to public officials continued addressing restrictions and obligations governing gifts. Finally, by way of example of the implementation of this framework, the authorities refer to the 2025 decision of the ASK whereby a senior official was sanctioned for acceptance of an inappropriate gift in connection with official travel.
61. GRECO notes with satisfaction the authorities' commitment to clarify the definition of "protocol and appropriate gifts", as well as restrictions and reporting obligations of PTEFs with regard to gifts. GRECO also welcomes the enhanced awareness-raising activities and tools, continuously developed by the ASK with respect of gifts. The draft amendments to the Law on Prevention of Corruption relating to the definition, restrictions, acceptance, accounting and registration of gifts, applicable to PTEFs, would lead to a solid regulatory framework in this regard. However, until these amendments are adopted, the present recommendation cannot be considered as complied with more than partly.
62. GRECO concludes that recommendation xi remains partly implemented.

Recommendation xii

63. *GRECO recommended that (i) asset and income declarations of all persons with top executive functions (PTEFs) be systematically subject to the various levels of the substantive control by the Agency for Prevention of Corruption (ASK); and that (ii) the*

²⁹ Excluding money, securities, or precious metals

³⁰ According to the authorities, the draft amendments have been further aligned with the recommendations of the GRECO, the Venice Commission and an anti-corruption expert and have been submitted on 27 April 2026 to the European Commission for final opinion. They are planned to be included on the agenda of the nearest session of Parliament with a view of adoption.

³¹ The handbook entitled "Public Officials and Corruption Prevention", published in 2024, is accessible via the following link (in Montenegrin): https://www.antikorupcija.me/media/documents/Javni_funkcioneri_i_prevenција_korupcije_-_publikacija_final.pdf

³² An explanatory infographic entitled "Reporting of Appropriate and Protocol Gifts", published in March 2025 is accessible via the following link (in English): <https://www.antikorupcija.me/en/library/news-archive/2512031054-reporting-appropriate-and-protocol-gifts/>

³³ An explanatory infographic entitled "Difference between occasional and protocol gifts", published in September 2025, is accessible via the following link (in English): <https://www.antikorupcija.me/en/library/news-archive/2512030701-difference-between-appropriate-gift-and-protocol-gift/>

quality control mechanisms of the ASK be strengthened by ensuring pertinent human resources and accurate access to relevant information (databases) for the verification of the declarations.

64. GRECO recalls that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report, as only a limited number of declarations submitted by PTEFs were subject to substantive control and verification, while the verification of declarations submitted by other PTEFs was based on a random selection. The development of new technical tools and methods to access relevant data, and steps to increase human resources of the ASK were noted, but these had not been completed at that time.
65. The authorities now report, in relation to the first part of the recommendation, that under the 2025 Annual Verification Plan, the ASK carried out verification of asset and income declarations of the Prime Minister (a violation established); all ministers (24 verifications completed, violations established in seven cases, eight requests for supplementary information were made, nine declarations were considered accurate); Deputy Prime Minister; six state secretaries (violations established in five cases, one declaration considered accurate); three advisers to the Prime Minister (violations established in all three); and three advisers to Deputy Prime Ministers (two considered accurate, one request for supplementary information made). In addition, the authorities indicate that in-depth verifications, entailing a detailed review of all declarations during their terms in office, was initiated for 30 officials, including three ministers managing largest budgets. Further, according to the authorities, the Annual Verification Plan for 2026, which is currently being implemented, includes verification of declarations of all PTEFs, totalling 119 officials, with an in-depth verification planned with regard to declarations of 36 officials during the third and fourth quarters of 2026.
66. With regard to the second part, the authorities submit that in April 2025, the ASK organised specialised training for staff responsible for verifying asset and income declarations, including the practical implementation of the verification process, proficiency in applying the methodology, and the use of checklists to ensure the accuracy and completeness of declarations. Further, the authorities report that access to other relevant databases continues to improve, including real-time connections to registers of the Tax Administration, Ministry of the Interior, Real Estate Administration, Central Securities Depository, Central Register of Business Entities, and the Central Bank, and additional harmonisation is underway for links to registers of beneficial ownership and public procurement. The ASK has concluded a memorandum of cooperation with the Special State Prosecutor's Office, and data-exchange arrangements with the Police Directorate's Sector for Financial Intelligence are also in progress. Finally, the authorities indicate that the ASK unit responsible for verification of declarations currently has eight employees (four of its own staff and four – assigned from other sectors of the ASK), and further recruitment is foreseen to strengthen operational capacity.
67. GRECO welcomes the additional steps taken by the authorities to expand the in-depth verification of declarations of assets and income to all PTEFs, according to the Verification Plan for 2026. GRECO stresses the importance of maintaining this approach

on a continuous basis and considers that the first part of this recommendation has been complied with. GRECO also notes with satisfaction the continuous progress in securing the ASK's access to other databases, where information included in declarations can be cross-checked during verification process. Nonetheless, GRECO believes that the considerable increase of the workload of the ASK unit responsible for in-depth verification of declarations requires allocation of adequate human resources to this unit. For the time being, GRECO cannot consider that this has been achieved. Therefore, the second part of this recommendation has been complied with only partly.

68. GRECO concludes that recommendation xii remains partly implemented.

Recommendation xiii

69. *GRECO recommended that the immunity provided to members of the government be revised in order to exclude explicitly corruption-related offences from such protection.*
70. It is recalled that this recommendation was not implemented in the Compliance Report, as no measures had been taken to revise the constitutional provisions on the immunity of members of government to explicitly exclude corruption-related offences from such protection.
71. The authorities now report that, on 7 November 2025, the ASK submitted a letter to the Secretariat General of the Government, highlighting the importance of fulfilling the recommendations of GRECO, and, with reference to this recommendation, the need to amend the constitutional provisions on the immunity for members of the government. Following this, on 16 April 2026, the Government adopted the Proposal for Amendments to the Constitution,³⁴ providing that the Prime Minister and members of the Government shall not enjoy immunity in respect of criminal offences committed in connection with the performance of their official duties. This proposal has been submitted to Parliament for consideration.³⁵
72. GRECO welcomes the tangible steps taken by the authorities to abolish immunity for members of government for criminal offences, including those related to corruption, committed in the performance of official duties. Bearing in mind that amendments to the Constitution require a high-level of consolidation of relevant actors, including in Parliament, GRECO considers that the steps taken by the authorities demonstrate their strong commitment to ensuring an effective criminal justice response to corruption. It encourages the authorities to proceed with the adoption of the amendments revising the immunity of members of the government so as to explicitly exclude corruption-related offences from its scope. Pending this, GRECO considers that the present recommendation has been implemented only partly.

³⁴ The proposed amendment modifies Article 86, paragraph 4 of the Constitution, thereby removing the existing scope of immunity protection in relation to corruption-related criminal offences.

³⁵ The press-release regarding the adoption by the Government of the Proposal to amend the Constitution is available via the following link: <https://www.gov.me/en/article/proposal-to-amend-the-constitution-adopted-immunity-of-government-members-for-corruption-related-criminal-offences-to-be-abolished>

73. GRECO concludes that recommendation xiii has been partly implemented.

Preventing corruption and promoting integrity in law enforcement agencies

Recommendation xvi

74. *GRECO recommended that (i) the Code of Police Ethics be revised, with the active participation of the police, and further expanded to cover all relevant integrity matters (including various situations of conflict of interest, secondary activities, gifts, contacts with third parties, outside activities, confidential information, etc.) and that it be enforceable and that (ii) it be supplemented with practical guidance containing concrete examples illustrating issues and risk areas.*
75. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that the draft revised Code of Police Ethics had been prepared, covering matters such as gifts, conflicts of interest and third-party contacts. However, the draft Code was still pending adoption and did not address some of the integrity related issues (e.g., secondary activities, post-employment etc.). Moreover, the practical guidance on the implementation of the Code, with concrete examples, was yet to be developed.
76. The authorities now report that on 13 March 2026, the revised draft Code of Police Ethics, prepared by the Police Ethics Committee through consultations with the police and non-governmental organisations, has been adopted by the Ministry of the Interior and entered into force. The Code covers integrity-related areas such as prevention and management of conflicts of interest (Article 10), gifts and other benefits (Article 8), prohibition on using official position, identification, badge, weapons, or other equipment for personal benefit (Article 9), upholding confidentiality and proper handling of official information (Article 15) as well as standards of conduct during and outside working hours (Articles 7, 12 and 13). Further, the authorities submit that work is in progress on the drawing up a handbook, containing illustrated explanations and guidelines for each area covered by the Code of Ethics, which is expected to be completed in June 2026.³⁶
77. GRECO takes note with satisfaction of the adoption of the revised Code of Police Ethics, which is now in force. The fact that the preparation of the revised Code of Ethics included participation of representatives of various sectors, including the police, civil society and international experts is to be welcomed. GRECO encourages the authorities to finalise the development and approval of the practical guidance for the implementation of the Code, containing concrete examples, which is the only part of this recommendation that remains outstanding.
78. GRECO concludes that recommendation xvi remains partly implemented.

³⁶ On 11 June 2026, the Montenegrin authorities informed GRECO that the drawing up of Guidelines for the Implementation of the Code of Police Ethics has been completed. GRECO will assess this development, as well as the content of the Guidelines, during the next reporting exercise.

Recommendation xvii

79. *GRECO recommended that (i) systematic initial and in-service training on relevant corruption prevention matters and ethical norms and conduct be thoroughly updated and provided to all police officers at regular interval; and that (ii) a mechanism of confidential counselling on ethics and integrity matters be institutionalised in the police.*
80. GRECO recalls that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that some training activities on integrity and whistleblower protection had been organised for police officers via e-learning and in-person seminars, but these had not reached all staff at regular intervals. Moreover, confidential counselling on ethics and integrity matters in the Police was still lacking.
81. The authorities now report that a training module entitled “Integrity and Police Ethics for Newly Employed Officers” was placed on the e-learning platform, covering the following four thematic units: integrity, corruption and the role of whistleblowers in its detection, the Police Code of Ethics, the obligation to report assets and income. In the course of 2025 and the first quarter of 2026, ethics and integrity training was attended by 101 newly recruited police officers. In addition, a total of 921 police officers attended dedicated training on whistleblower protection via the same online platform. As to police officers already in service, according to the authorities, from June 2024 to March 2026 some 194 police officers attended in-person trainings on integrity and police ethics, whistleblower protection, assessment of corruption risks and achieving results in the fight against organised crime and high-level corruption, strengthening the protection of human rights of detained and imprisoned persons, financial fraud and money laundering, financial investigations and analyses in the area of crypto currencies, the darknet, and the implementation of anti-money laundering mechanisms. In addition, 10 police officers participated in regional forums and conferences on the topics of police oversight and internal criminal investigations. Further activities are envisaged in near future, including the training for police officers on the topic entitled “*Procedures for reporting suspected corruption*” expected to be conducted in June 2026.
82. GRECO notes that training covering a broad range of integrity-related topics continues for newly recruited police officers, reaching a substantive number of beneficiaries. GRECO also notes that police officers already in service continue having access to training on ethics, integrity and anti-corruption, albeit in less significant numbers compared to new recruits. Moreover, GRECO regrets that no progress has been achieved in establishing confidential counselling on ethical conduct for police officers,³⁷ as no new developments are reported in this regard. It follows that this recommendation cannot be seen as implemented more than partly.
83. GRECO concludes that recommendation xvii remains partly implemented.

³⁷ On 11 June 2026, the Montenegrin authorities informed GRECO that a possibility of confidential counselling on ethics and integrity for police officers has been introduced through the adoption, on 5 June 2026, of an additional provision of the Code of Police Ethics (Article 22a). GRECO will assess this development during the next reporting exercise.

Recommendation xviii

84. *GRECO recommended that police officers be subject to integrity checks prior to their appointments and promotions, as well as at regular interval throughout their career according to a clear procedure which is made known to the candidates and the public.*
85. It is recalled that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. GRECO noted that, aside from standard security screening prior to recruitment, no integrity checks were introduced for police officers before appointment or promotion, nor at regular intervals throughout their careers, as required by the recommendation.
86. The authorities now report that, following the September 2024 amendments to the Law on Internal Affairs, a formal mechanism for integrity checks prior to employment of police officers has been introduced. To support the implementation of this mechanism, in January 2025, the Ministry of the Interior adopted the Rulebook on the Implementation of a Special Procedure for the Employment of Police Officers, setting out the composition and responsibilities of a special commission³⁸ tasked with verifying the integrity and professional competencies of candidates,³⁹ conducted prior to assessing their knowledge, skills and abilities. The two-stage verification process consists of written and oral parts. Only candidates scoring at least 75% on the written test advance to the oral part.⁴⁰
87. Furthermore, in June 2024, the Ministry adopted the Rulebook on the Control of Assets, Income and Lifestyle of Police Officers, obliging all police officers to submit annual reports on their income and assets, including those of their spouses and children living in the same household. The control of reported assets, income, and lifestyle of police officers is conducted by verifying the accuracy and completeness of data, followed by comparison with lifestyle indicators. The controls are carried out for a specified number of officers, according to an annual plan approved by the Head of the Anti-Corruption Department, with the approval of the Minister. Thus, during 2025, annual reports on assets and income were submitted by 3 763 police officers, all of which have been reviewed by the Anti-Corruption Department of the Ministry of the Interior.⁴¹ Further, the authorities submit that following the entry into force of the amendments to the Law on Internal Affairs, which entered into force on 23 March 2026, security clearance verification for police officers already in service are to be conducted every five years, in

³⁸ A three-member Commission for the Verification of Integrity and Professional Competencies of Candidates, composed of an employee of the Anti-Corruption Department, a court expert in the field of psychology, and the integrity manager of the Ministry of the Interior.

³⁹ The integrity verification process includes a written test with questions on conflict of interest, gifts, and use of public property, a psychological integrity test, and a situational task on the subject of conflicts of interest, acceptance of gifts and the use of public property for personal purposes.

⁴⁰ This part evaluates candidates' understanding of ethical dilemmas, analysis of situations and decision-making, professional responsibility (commitment to integrity, impartiality and respect for the law), and communication skills (clarity, precision and argumentation).

⁴¹ In addition, the officer responsible for internal control within the Ministry also conducts oversight of the assets, income, and lifestyle of police officers, their spouses and common-law partners, children, as well as persons associated with them (Article 188 of the Law on Internal Affairs).

accordance with the annual verification plans.⁴² The authorities indicate that failure to submit a report or entering inaccurate data in the report, constitutes a serious breach of official duty (Article 173, paragraph 1, subparagraph 27 of the Law on Internal Affairs), which is a basis for initiating disciplinary proceedings that could result in disciplinary measures.⁴³ In addition, police officers of senior ranks are required to submit annual asset and income declarations to the ASK.⁴⁴

88. Finally, the authorities report that the September 2024 amendments to the Law on Internal Affairs introduced a new Article 144a, stipulating that a police officer may be granted extraordinary promotion⁴⁵ to the next higher rank provided that they possess the necessary educational qualifications, have not received two disciplinary measures for minor breaches or one measure for a serious breach of official duty in the previous three years, have not violated the Police Code of Ethics in the same period, and are not subject to ongoing criminal or disciplinary proceedings for serious breaches.
89. GRECO takes note of the introduction of integrity checks in the context of recruitment of police officers, which is a positive development contributing to the implementation of this recommendation. With respect to police officers already in service, GRECO notes that clean records of previous or ongoing criminal, disciplinary and other proceedings are among the determining factors in the context of extraordinary promotion procedures. Further, GRECO believes that the newly introduced requirement of submitting annual reports on income and assets covering the entirety of police officers, their regular verification by designated entities in the Ministry of the Interior and additional controls with respect of senior police officers provide for a solid range of tools for preventing possible conflicts of interests in the Police. Therefore, GRECO considers that this recommendation has been complied with.
90. GRECO concludes that recommendation xviii has been implemented satisfactorily.

⁴² Prior to the entry into force of these amendments, such verifications could only be conducted upon request of the immediate supervisor of the officer concerned.

⁴³ As per Article 174, paragraph 2 of the Law on Internal Affairs, the following disciplinary measures may apply in case of established violations:

- a fine amounting to 20% to 40% of the monthly salary paid for the month in which the violation of official duty was committed, for a period of two to six months;
- ineligibility for promotion to the immediately higher rank for a period of two to four years;
- reassignment to another position for which the immediately lower rank is prescribed, for a period of one to two years;
- conditional termination of employment; or
- termination of employment.

⁴⁴ More specifically, police officers holding the ranks of Chief Police Inspector, Senior Police Inspector First Class, Senior Police Inspector, Independent Police Inspector, Chief Police Advisor, Senior Police Advisor First Class, Senior Police Advisor and Independent Police Advisor must submit annual declarations on their assets and income, as well as those of their spouse/partner and children living in a shared household, to the ASK.

⁴⁵ The decision on such extraordinary promotion is made by the Director of Police, with the consent of the Minister of Internal Affairs, taking into account the officer's work performance and operational needs.

Recommendation xix

91. *GRECO recommended ensuring that policy and/or legal measures are sufficient and properly implemented so that appointments of police officials are merit-based and free from undue political influence, including at the top level.*
92. GRECO recalls that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. The legislative framework referred to by the authorities had already been taken into consideration in the Evaluation Report, and no new legislative or practical measures to implement this recommendation were reported at that time.
93. The authorities now submit that, pursuant to Article 127 of the Law on Internal Affairs, a person may not be employed as a police officer if they have been convicted by final judgement for a criminal offence prosecuted *ex officio*, have received a prison sentence for a corruption-related offence, or have been sanctioned for misdemeanours involving violence or behaviour unsuitable for police work. Further, Article 143 of the Law provides that promotion to a higher rank requires a positive performance appraisal over the previous four years, absence of convictions or ongoing major disciplinary or criminal proceedings, and adherence to the Police Code of Ethics. In addition, the authorities consider that the recently established system of annual verifications of police officers' assets, income and lifestyle (see paragraph 87 above) contributes to strengthening the integrity within the Police. Finally, the amendments to the Law on Internal Affairs adopted in September 2024 introduced five new articles enabling the Ministry of the Interior to employ police officers through a special employment procedure, subject to the approval of the Government and the opinion of the Ministry of Finance.
94. GRECO regrets that no new measures appear to have been taken in response to this recommendation. Most of the legal provisions referred to by the authorities have already been taken into consideration, and the new procedure of extraordinary appointments does not remedy the concerns underlying this recommendation. The introduction of reporting on assets and income, while positive in the context of integrity verification, does not relate to merit-based and transparent appointment and promotion procedures in the Police. Therefore, this recommendation cannot be seen as implemented, even partly.
95. GRECO concludes that recommendation xix remains not implemented.

Recommendation xx

96. *GRECO recommended that the internal control system of the police be strengthened by adopting clear rules on the respective roles of the Department for Internal Control, the Anti-Corruption Unit and the Ethics Commission and by ensuring that appropriate resources are allocated to these bodies.*
97. It is recalled that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. No new measures were reported regarding strengthening the coordination of internal

institutional mechanisms for controlling police activity, and no information was provided on allocating appropriate resources to these bodies.

98. The authorities now report that the updated Rulebook on Internal Systematisation and Organisation of the Ministry of the Interior (published on 31 October 2025) further clarifies responsibilities and resource allocation among internal oversight bodies.⁴⁶ In particular, Article 11 of the Rulebook stipulates that the Internal Control Department is responsible for checking the legality of police operations, particularly regarding human rights protection in police activities, undertaking operational measures to detect and suppress criminal offences committed by police officers, and monitoring internal discipline and professional ethics within the police. Article 14 of the Rulebook sets out the duties of the Anti-Corruption Department, including reviewing and analysing organisational units, especially those engaged in public procurement, undertaking preventive measures to detect and suppress corruption and other forms of misconduct among employees, and monitoring implementation of the Integrity Plan.⁴⁷ Finally, the authorities submit that the Internal Police Control Department and the Anti-Corruption Department have both been reinforced through upgraded material and technical resources and improved office space, and salaries for employees in both departments were increased by 30% as of 1 February 2026. Furthermore, recruitment process is ongoing to increase the staff capacity of the Internal Police Control Department, and the Anti-Corruption Department currently has a total of 12 staff members (representing 50% of its staffing capacity).
99. GRECO notes that steps have been taken by the authorities by introducing more detailed provisions in the updated Rulebook on Internal Systematisation and Organisation of the Ministry of the Interior to delineate the respective responsibilities of different bodies responsible for internal controls and corruption prevention in the Police. The ongoing efforts to allocate additional technical and human resources to these bodies is also a positive signal, but these resources must be continuously strengthened and effectively implemented in practice.⁴⁸
100. GRECO concludes that recommendation xx has been partly implemented.

⁴⁶ The authorities also reiterate the provisions regulating internal control of the Police (Articles 185, 194 and 195 of the Law on Internal Affairs) and its Ethics Committee (Article 30 of the Law on Internal Affairs), which were taken into consideration at the time of the evaluation.

⁴⁷ The authorities take the view that bearing in mind the distinct mandates and focus of the Internal Police Control Department, the Anti-Corruption Department and the Ethics Commission, these three bodies are specialised and complementary, with well-established referral procedures in cases involving legal, ethical, or integrity matters.

⁴⁸ According to the European Commission document entitled “Montenegro 2025 Report”, the Commission recommends to “urgently reorganise the Ministry of Interior and the police to strengthen corruption prevention and internal control.” Full text of that report is available via the following link: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

Recommendation xxi

101. *GRECO recommended to ensure that a solid external mechanism for complaints against the police be established, independent from the police and the Ministry of the Interior and with an appropriate level of knowledge to deal with such matters.*
102. GRECO recalls that this recommendation was not implemented in the Compliance Report. The authorities provided no substantive information to demonstrate the existence of a solid external mechanism for complaints against the police, independent from the Police and the Ministry of the Interior, including with regard to the necessary independence and qualifications of members of the Council for Civilian Control of the Police Work to enable it to deal with police matters effectively.
103. The authorities now report that several steps have been taken to enhance external oversight of the Police. First, with regard to the Council for Civilian Control of Police Work, the authorities point to its composition, consisting of five members appointed from among representatives of the Bar Association, the Medical Chamber, associations of lawyers, the University of Montenegro, and non-governmental organisations specialising in human rights. The official website⁴⁹ of the Council publishes conclusions and assessments regarding actions taken on its own initiative or in response to citizen's complaints,⁵⁰ mechanisms for improving the work of police officers and possibilities for accountability. It also hosts several guiding documents for the general public,⁵¹ including the Guide for Access to Information, its Rulebook on the Procedure for Handling Complaints, as well as annual and special reports.⁵² Moreover, the authorities indicate that the public visibility of activities of the Internal Control Department of the Ministry of the Interior has been enhanced by regular publication on the Ministry's website of information on complaints received and the outcomes of the related activities. In addition, in October 2025, the Ministry launched the "Virtual Police Station" application, which allows the anonymous submission of complaints against police officers. To date, 11 complaints have been submitted via this application. Furthermore, the Ombudsman of Montenegro continues addressing complaints related to police misconduct, undertakes independent investigations, issues recommendations to the Ministry of the Interior, and publishes annual reports with statistical data and findings on the official website.
104. GRECO recalls that the "three-rings" police oversight system, once again referred to by the authorities⁵³ was already taken into account at the time of the evaluation. GRECO takes note of some further measures to enhance the transparency of proceedings

⁴⁹ The website of the Council is accessible via the following link (in Montenegrin): <http://www.kontrolapolicije.me/ocjene-preporuke-izvjestaji>

⁵⁰ In 2024 and 2025, the Council received and acted upon 14 complaints relating to police conduct, resulting in 12 recommendations, all of which have been implemented.

⁵¹ These guides are accessible via the following link (in Montenegrin): <http://www.kontrolapolicije.me/biblioteka/propisi>

⁵² According to the authorities, these reports provide details on complaints reviewed, assessments made, recommendations addressed to the Ministry of the Interior, and responses received from the relevant authorities.

⁵³ Carried out through parliamentary, civilian, and internal control, as well as by the Ombudsman.

concerning complaints received against the Police and their outcomes, notably through the publication of relevant information on the websites of the Council for Civilian Control of Police Work and of the Ministry of the Interior. In particular, GRECO recognises the added value of the Council in drawing attention to misconduct, procedural violations and other irregularities in the Police. However, the impact of its recommendations is limited, as it depends on the willingness of institutions to follow up. Therefore, a solid external mechanism for complaints against the Police remains lacking.⁵⁴ It follows that this recommendation can be considered as implemented only partly.

105. GRECO concludes that recommendation xxi has been partly implemented.

Recommendation xxii

106. *GRECO recommended that the existing measures on whistleblowing within the police be strengthened by raising awareness and developing training on whistleblowing.*
107. It is recalled that this recommendation was partly implemented in the Compliance Report. GRECO noted that some incremental steps were taken to raise awareness of the existing whistleblower protection framework, but the number of police officers who benefited from recent training initiatives remained low.
108. The authorities now report that further measures have been taken to strengthen whistleblower protection and awareness within the police. In particular, several training models and awareness-raising campaigns have been developed for officials of the Ministry of the Interior, and training on the protection of whistleblowers is systematically included in the Training Plan for Civil Servants and Police Officers, delivered via the Ministry's e-learning platform. In 2025 and the first quarter of 2026, a total of 921 police officers participated in these trainings. In addition, this topic is included in the training module for newly recruited police officers (see paragraph 81 above). Further, in the last quarter of 2024, the ASK, in cooperation with the Police Academy and the Ministry of the Interior, delivered three dedicated trainings for members of the Police Administration and Customs Administration focusing on whistleblower protection at border crossings. Representatives of the Ministry of the Interior took part in a two-day training for persons authorised to receive and process internal whistleblower reports in the public sector, organised by the ASK and the UNDP in June and September 2025. Finally, The authorities submit in December 2022, the Ministry of the Interior adopted the Instruction on the Handling of Reports of Endangerment of the Public Interest Indicating Corruption, which has since been in application.

⁵⁴ Reference is made to paragraph 179 of the Fifth Round Evaluation Report on Montenegro, which reads, in particular, as follows: “the existence of a body outside the police and the Ministry of the Interior entrusted to deal with complaints from citizens concerning alleged misconduct of members of the police is a fundamental institution to avoid that complaints against the police are dealt with internally by the police (“the police investigating the police” is to be avoided).”

109. GRECO notes the significant increase of police officers benefitting from various training and awareness-raising activities on the protection of whistleblowers, which is to be welcomed. It would appear that these initiatives are conducted at regular intervals and have reached a substantive number of police officers, both new recruits, as well as those already in service. GRECO is therefore satisfied that the requirements of this recommendation have been met.
110. GRECO concludes that recommendation xxii has been implemented satisfactorily.

III. CONCLUSIONS

111. **In the light of the foregoing, GRECO concludes that Montenegro has implemented satisfactorily eight of the twenty-two recommendations set out in the Fifth Round Evaluation Report.** Of the outstanding fourteen recommendations, thirteen have been partly implemented and one has not been implemented.
112. More specifically, recommendations ii-v, xiv, xv, xviii and xxii have been implemented satisfactorily, recommendations i, vi-xiii, xvi, xvii, xx and xxi have been partly implemented, and recommendation xix has not been implemented.
113. In relation to persons entrusted with top executive functions (PTEFs), GRECO notes good progress in several areas, although final results have yet to be achieved in a number of them. The adoption of the Anti-Corruption Strategy for 2024–2028 and the explicit integration of PTEFs as a priority area, have led to integrity plans now covering ministers, state secretaries, advisers, and other senior officials. GRECO welcomes the formalisation of the inter-institutional cooperation between the ASK and the National Council for the Fight Against Corruption. Several key pieces of legislation, such as the draft Law on the Government, which is to establish integrity checks for PTEFs, and amendments to the Law on Prevention of Corruption, enhancing the asset declaration and conflict of interest regimes, have advanced significantly but remain to be adopted and effectively enforced. While the ASK has now included integrity testing into its regular recruitment procedures, its staffing needs to be further increased to strengthen its operational capacity. Progress has also been made in developing practical guidance and training on ethics and integrity for PTEFs, but an effective supervisory and enforcement mechanism, as well as confidential counselling, remain outstanding. Finally, GRECO notes promising developments with regard to revising the provisions on the immunity for members of government so as to explicitly exclude corruption offences, which have been set in motion at the level of Government and Parliament.
114. In relation to the police, GRECO notes that integrity checks have now been made part of recruitment procedures, and annual income and asset reporting has been introduced for all police officers. The improved methodological guidance on ethics and integrity issues is also a positive development. The adoption of a revised Code of Police Ethics is to be welcomed, and the adoption of a practical guidance for its implementation is expected in near future. Systematic initial training on ethics, integrity and the protection of whistleblowers now reaches nearly all new recruits; however, in-service training remains relatively limited, and confidential counselling on ethics and integrity

issues is not yet in place. More needs to be done to strengthen corruption prevention capacities and the internal control system of the Police, even though a modest increase of staff has been reported. The need to establish an independent and sufficiently robust external complaints mechanism with regard to the Police remains outstanding, and further efforts are necessary to institutionalise merit-based appointments, including at the top level, as a safeguard against political interference in police operations.

115. In view of the above, GRECO concludes that Montenegro is not in sufficient compliance with the recommendations contained in the Fifth Round Evaluation Report within the meaning of Rule 31 revised bis, paragraph 10 of the Rules of Procedure. GRECO therefore decides to apply Rule 32 revised, paragraph 2 (i) and asks the Head of delegation of Montenegro to provide a report on the progress in implementing the outstanding recommendations (i.e. recommendations i, vi to xiii, xvi, xvii and xix to xxi) by 30 June 2027.
116. In addition, in accordance with Rule 32 revised, paragraph 2, sub-paragraph (ii.b) of the Rules of Procedure, GRECO invites the President of the Statutory Committee to send a letter – with a copy to the Head of delegation of Montenegro – to the Permanent Representative of Montenegro to the Council of Europe, drawing attention to the non-compliance with the relevant recommendations and the need to take determined action with a view to achieving tangible progress as soon as possible.
117. GRECO invites the authorities of Montenegro to authorise, at their earliest convenience, the publication of this report, and to make a translation of it into the national language available to the public.