



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

Strazbur, 3. decembar 2010.

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

Zajednička Prva i Druga evaluacija

Dodatni izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru

Usvojio GRECO
na svom 49. plenarnom zasijedanju

(Strazbur, 29. novembar - 3. decembar 2010.godine)

I. UVOD

1. GRECO je usvojio Izvještaj o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji Crne Gore na svom 30. plenarnom zasijedanju (9.-13. oktobar 2006. godine). GRECO je objavio ovaj izvještaj (Greco Eval I-II Rep (2005) 4E) po odobrenju crnogorskih vlasti, 9. januara 2007. godine.
2. U skladu sa procedurom GRECO-a za ocjenu usaglašenosti, Crna Gora je podnijela Izvještaj o stanju 31. maja 2008. godine. Na osnovu ovog izvještaja, a nakon plenarne rasprave, GRECO je usvojio Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije (RC-Izvještaj) Crne Gore na svom 40. plenarnom sastanku (5. decembra 2008.) Ovaj posljednji izvještaj je objavljen 7. januara 2009. godine. U Izvještaju o usaglašenosti (GRECO RC-I + II (2008) 5E) zaključeno je da su preporuke ii, iii, iv, v, vii, ix, xii, xiv, xviii, xxii i xxiii zadovoljavajuće primijenjene, dok je u odnosu na preporuke i, x, xiii, xv i xx postupljeno na zadovoljavajući način. Preporuke vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi i xxiv su djelimično primijenjene. GRECO je zatražio dodatne informacije o njihovom sprovođenju. Ova informacija je dostavljena 30. juna 2010.
3. Svrha ovog Dodatnog izvještaja o usaglašenosti u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije, u skladu sa pravilom 31. stav 9.1 Poslovnika GRECO-a, je ocjena primjene preporuka vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi i xxiv u svjetlu dodatnih informacija navedenih u stavu 2.

II. ANALIZA

Preporuka vi.

4. *GRECO je preporučio da i) se uspostavi jasan mehanizam za saradnju između policije i tužilaca koji bi konsolidovao vodeću uloga tužilaca u preliminarnoj fazi istrage i osigurao da se njima sve ključne informacije pružaju, što je prije moguće; ii) da se preispita uloga istražnog sudije u cilju sprovođenja brzih i efikasnijih krivičnih istraga.*
5. U RC-izvještaju, GRECO je uzeo u obzir planove za izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, kako bi se, između ostalog, pojednostavio prekrivični postupak u krivičnim predmetima razmatranjem ovlašćenja istražnog sudije i konsolidacijom vodeće uloge tužilaca u preliminarnoj fazi krivične istrage. Do donošenja navedenih izmjena i dopuna, GRECO je ocijenio da je preporuka vi djelimično primijenjena.
6. Nadležni organi Crne Gore sada izvještavaju da je novi Zakonik o krivičnom postupku koji je donešen 27. jula 2009. godine, stupio na snagu 26. avgusta 2010. godine. Plan za sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku donešen je u oktobru 2009. godine; Komisija za praćenje osnovana je nakon toga.¹ Jednogodišnji *vacatio legis* period iskorišten je za organizovanje zajedničke obuke za tužioce, sudije i policiju, vezano za praktičnu primjenu novih proceduralnih zahtjeva u krivičnim predmetima. U tom kontekstu, prema izvještaju, novi Zakonik o krivičnom postupku usmjeren je na povećanje ukupne efikasnosti krivičnog gonjenja osiguravanjem, između ostalog, vodeće uloge tužilaca u istražnoj fazi; istražni sudija izdaje nalog za pritvor i odobrava posebne istražne tehnike i naloge za pretres u prekrivičnom postupku.
7. Potpisani su memorandumima o razumijevanju kako bi se omogućili brži kontakti i razmjena

¹ Komisija za praćenje sprovođenja novog Zakonika o krivičnom postupku imenovana je 14. decembra 2009. godine. Čine je ministar pravde, predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, Specijalni tužilac za organizovani kriminal i korupciju, ministar finansija, predsjednik Parlamentarnog odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i predstavnici iz Advokatske komore.

informacija između tijela za sprovođenje zakona, uključujući osnivanje *ad hoc* zajedničkih istražnih timova: Memorandum o saradnji potpisali su Vrhovno državno tužilaštvo i Uprava policije u junu 2009. godine; isto tako, Sporazum o osnivanju Zajedničkog istražnog tima za organizovani kriminal i korupciju potpisali su Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava policije, Uprava carina, Poreska uprava i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Zajednički tim je već operativan pod vođstvom specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina; sredinom maja 2010. godine, prvi slučaj upućen je Višem sudu u Podgorici, kao rezultat takve saradnje. Tripartitna komisija (Vrhovni sud, Vrhovni državni tužilac i Uprava policije) osnovana je u oktobru 2007. godine za sprovođenje standardizacije i analizu podataka o korupciji i organizovanom kriminalu, uključujući prikupljanje statističkih podataka o istragama i sudskim odlukama za ove vrste krivičnih djela.

8. Dalje aktivnosti očekuju se u okviru projekta „Podrška implementaciji novog Zakonika o krivičnom postupku“, koji se finansira iz IPA fondova EU, a uključuje iznos od 200.000 eura za unapređenje opreme i tehničkih kapaciteta za kancelarije tužilaštva i sudova.
9. GRECO pozdravlja različite mjere koje su preduzete u cilju ispunjavanja preporuke vi. GRECO se nada da će usvojene zakonske izmjene i praktične aktivnosti inicirane radi podsticanja saradnje između tijela za sprovođenje zakona (npr. specijalizovana obuka, uspostavljanje zajedničkih istražnih timova, poboljšanje tehničke opreme, itd.) uskoro učiniti da istrage budu brže i efikasnije, i tako dovesti do efikasnog kažnjavanja krivičnih djela korupcije.
10. GRECO zaključuje da je preporuka vi zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka viii.

11. *GRECO je preporučio da se odredbe o primjeni mjera tajnog nadzora (naročito član 238 Zakonika o krivičnom postupku) prošire na sva krivična djela sa obilježjima korupcije, kao i da se nadležnim organima obezbijede potrebna sredstva i obuka kako bi sistem mjera tajnog nadzora u praksi bio efikasniji.*
12. GRECO podsjeća da je u RC izvještaju konstatovao korake koje su vlasti preduzele kako bi upoznale nadležne organe sa efikasnom upotrebom posebnih istražnih tehnika i uspostavili specijalno odjeljenje u policiji za rješavanje ovih pitanja. GRECO je takođe pozdravio nacrt izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, kojim se proširuje primjena odredbi o korišćenju posebnih istražnih tehnika na sva krivična djela korupcije; međutim, do usvajanja predloženih izmjena i dopuna, GRECO je ocijenio da je preporuka viii djelimično primijenjena.
13. Nadležni organi Crne Gore potvrđuju da nedavno usvojeni Zakonik o krivičnom postupku dopušta primjenu posebnih istražnih tehnika za širi broj krivičnih djela, uključujući podmićivanje, trgovinu uticajem i pranje novca. Ove tehnike mogu se primijeniti i tokom predistražnih i istražnih faza. U ovoj oblasti sprovedene su dodatne obuke. Osim toga, kroz projekat tehničke pomoći EU IPA obezbijedena su dodatna sredstva za jačanje ljudskih i materijalnih sredstava za Odjeljenje za posebne provjere, unutar Sektora kriminalističke policije Uprave policije, kojem su povjereni određeni zadaci vezano za primjenu posebnih istražnih tehnika. U kontekstu navedenog programa IPA projekta, urađen je nacrt Uputstva o korišćenju posebnih istražnih tehnika i sprovedena ciljna obuka policajaca.
14. GRECO pozdravlja mogućnost koju pruža novi Zakonik o krivičnom postupku za primjenu posebnih istražnih tehnika na sva krivična djela korupcije, kao i korake koji su preduzeti u cilju

olakšavanja njihovog korišćenja u praksi (npr. kroz obuke, kupovinu opreme).

15. GRECO zaključuje da je preporuka viii zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka xi.

16. *GRECO je preporučio da se uvedu zakonske odredbe koje omogućavaju primjenu mjera privremenog oduzimanja imovinske koristi od koruptivnih krivičnih djela u najranijoj fazi istrage, čak i kada se ne radi o krivičnim djelima organizovanog kriminala*
17. GRECO podsjeća u RC-izvještaju da je zabilježio prijedloge koje je iznijela Crna Gora u vezi sa oduzimanjem imovinske koristi od korupcije u najranijim fazama istrage. Međutim, do donošenja zakona, preporuka xi je ocijenjena kao djelimično primijenjena.
18. Nadležni organi Crne Gore navode da su novim Zakonikom o krivičnom postupku uvedene odredbe koje omogućavaju oduzimanje imovinske koristi od korupcije u najranijoj fazi preliminarne istrage, čak i ako nije počinjena od strane organizovane kriminalne grupe (čl. 90 i 91). Pored toga, Krivični zakonik (član 113) sada omogućava prošireno oduzimanje imovinske i raspodjelu tereta dokazivanja u slučajevima kada je počinitelj dio kriminalne organizacije. Upravljanje zaplijenjenom/oduzetom imovinom povjereno je novoosnovanom tijelu, odnosno Upravi za imovinu. Za tužioce i sudije organizovana je obuka o sadržaju nedavno uvedenih odredbi.
19. GRECO pozdravlja zakonske odredbe koje su uvedene radi lišavanja počinitelja, što je prije moguće, dobiti koju je mogao steći kao posljedicu počinjenog krivičnog djela.
20. GRECO, prema tome, zaključuje da je preporuka xi zadovoljavajuće primijenjena.

Preporuka xvi.

21. *GRECO je preporučio da se proširi primjena Zakona o konfliktu interesa kako bi se obuhvatili svi javni funkcioneri koji obavljaju poslove državne uprave, uključujući i državne službenike kao što je navedeno u članu 2 stav 2 Zakona o državnim službenicima. GRECO je ujedno preporučio da se preduzmu zakonodavne i druge mjere kako bi se osiguralo da je svim javnim funkcionerima i državnim službenicima zabranjeno da svoje članstvo u odborima državnih preduzeća koriste za sticanje neprikladne koristi za sebe ili povezana lica. Najzad, GRECO je preporučio da se utvrde načini za smanjivanje eventualnog političkog uticaja na odluke koje donosi Komisija za utvrđivanje konflikta interesa.*
22. GRECO podsjeća da je u RC izvještaju ocijenio da je preporuka djelimično primijenjena budući da se prije usvajanja nacrta Zakona o sprječavanju sukoba interesa nije mogalo predvidjeti hoće li konačni rezultat zaista adekvatno riješiti različita pitanja identifikovana u preporuci xvi.
23. Nadležni organi Crne Gore ukazuju na to da je Zakon o sprječavanju sukoba interesa donešen u decembru 2008. godine. Definicija javnog funkcionera (član 3) odnosi se na bilo koje lice, bilo izabrano ili imenovano, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili odlučuje o javnom interesu (sa izuzetkom onih osoba koje imenuje Predsjednik Crne Gore na osnovu odbrambenih i vojnih propisa). Preformulisana definicija javnog funkcionera sada omogućava pokrivanje ukupno 2.883 osobe² (broj koji pokazuje da je broj lica obuhvaćenih novim

² Brojka od 1. juna 2010.

zakonom veći za više od 42% u odnosu na sistem čija ocjena je sadržana u Izvještaju o usaglašenosti u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije). Od marta 2010. godine, Crna Gora ima 11.484 državnih službenika i namještenika. Nadležni organi dodaju da su trenutno u pripremi izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa radi daljeg proširenja definicije javnog funkcionera na ostale kategorije državnih službenika (npr. dekani fakulteta, pomoćnici starješina organa, itd.)

24. U skladu sa važećim propisima o učešću javnih funkcionera u preduzećima, čl. 8. i 9., generalno je zabranjeno da javni funkcioner bude predsjednik ili član bilo kojeg upravnog ili nadzornog odbora, izvršni direktor ili član uprave privatnog ili javnog preduzeća, javne ustanove ili bilo kojeg drugog pravnog lica. Izuzetno, javni funkcioneri (osim članova Vlade, sudija Ustavnog suda, državnog tužioca i zamjenika državnog tužioca), mogu biti predsjednici ili članovi upravnog ili nadzornog odbora, izvršni direktori ili članovi uprave javnih preduzeća, javnih ustanova ili bilo kojeg drugog pravnog lica u vlasništvu države ili lokalne samouprave. Nadležni organi objašnjavaju da je izuzetak opravdan zato što bi prisustvo javnog funkcionera u ovoj vrsti preduzeća bolje garantovalo zaštitu javnih interesa u relevantnim procesima donošenja odluka. Kada postoji potencijalni sukob interesa, javni funkcioner obaviještava, putem izjave o prisutnosti privatnog interesa, ostale učesnike u sporu i donošenju odluka prije svog učestvovanja u sporu, a najkasnije do početka relevantnih procesa donošenja odluka; članovi Parlamenta i odbornici izuzeti su od pomenutih obaveza (član 12 Zakona o sprječavanju sukoba interesa).
25. Konačno, Komisija za sprječavanje sukoba interesa, koja je počela sa radom u avgustu 2009. godine, sastoji se od predsjednika i šest članova koje bira Parlament na osnovu profesionalnih i moralnih kvalifikacija. Biraju se na period od pet godina, bez mogućnosti reizbora. Ne mogu biti članovi bilo koje političke stranke. Rad Komisije u periodu 2009-2010. godine prikazan je u sljedećoj tabeli:

	2009.	2010. (januar-oktobar)
Postupak pred Komisijom		
Inicijative koje je pokrenula Komisija	414	364
Inicijative koje su pokrenule druge institucije, NVO, itd.	270	122
UKUPNO	684	486
Odluke donešene u prvom stepenu	585	485
Odluke donešene u drugom stepenu	144	139
Zahjevni za otpuštanje iz državne službe	8	52
Postupci pred nadležnim sudovima		
Postupci započeti kod Područnog organa za prekršaje	54	380
Odluke Komisije koje je potvrdio Upravni sud	116	27
Odluke Komisije koje je potvrdio Vrhovni sud	69	nije konačan

26. GRECO pozdravlja korake koje su preduzeli nadležni organi za poboljšanje važećih propisa o sukobu interesa. Međutim, GRECO je zabrinut u pogledu određenih nedostataka u novom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa.
27. U vezi sa prvim dijelom preporuke, GRECO pozdravlja činjenicu da je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa opsežniji nego što je bio; međutim, određene kategorije državnih službenika koji su izloženi rizicima korupcije još uvijek nisu obuhvaćene (npr. profesori, ljekari, savjetnici ili pomoćnici starješina), pa prema tome podliježu ograničenijim propisima o sukobu interesa u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. GRECO razumije da se nadležni organi mogu odlučiti za strožije standarde za određene kategorije javnih funkcionera na posebno osjetljivim položajima i, stoga, potrebu za različitim rješavanjem pitanja sukoba interesa kroz dva

odvojena seta propisa, odnosno Zakon o sprječavanju sukoba interesa i Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, kao što je istaknuto u Izvještaju o usaglašenosti u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije, važeći propisi u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (koji obuhvataju sve moguće kategorije državnih službenika i namještenika) u ovom predmetu previše su uopšteni: sadrže samo opšte nabrojane osnovnih djelatnosti koje bi mogle ugroziti nepristrasnost državnih službenika u obavljanju svoje javne funkcije.

28. U vezi sa drugim dijelom preporuke, GRECO podsjeća da je, u Izvještaju o usaglašenosti u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije, ukazao na opasnost od ozbiljnog sukoba interesa budući da je prethodni zakon dopuštao najvišim političarima, članovima Vlade i drugim visokim funkcionerima da budu članovi odbora preduzeća koje je pretežno u državnom ili opštinskom vlasništvu i da istovremeno pregovaraju o privatizaciji državne imovine u ime države.³ GRECO priznaje da novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa propisuje zabranu za određene kategorije funkcionera, odnosno članove Vlade, sudije Ustavnog suda, državnog tužioca i zamjenika državnog tužioca, da zauzimaju položaj članova odbora preduzeća u državnom ili opštinskom vlasništvu. Ovo je poboljšanje u odnosu na prethodnu situaciju; međutim, GRECO primjećuje da bi, u skladu sa članom 9 Zakona o sprječavanju sukoba interesa, najviši političari još uvijek mogli biti oslobođeni od navedenih zabrana, npr. članovima Parlamenta može biti „izuzetno“ dozvoljeno da vrše ovlašćenja vezano za nadzor, odlučivanje i upravljanje u javnim preduzećima i izvršnim agencijama. Zakon ne pojašnjava šta čini „izuzetne“ okolnosti. Takođe, pomenuti izuzetak je problematičan u pogledu nekompatibilnosti vršenja izvršne i zakonodavne funkcije, i ugrožava nadzornu ulogu koju Parlament treba da ima u sistemu. Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), koju je Vlada Crne Gore usvojila u julu 2010. godine, prepoznaje ove nedostatke u sistemu. Nadalje, GRECO ukazuje da postoji dodatni izuzetak od opšte obaveze javnih funkcionera da podnesu izvještaje o potencijalnom sukobu interesa, koji je predviđen članom 12 Zakona o sprječavanju sukoba interesa, a odnosi se na članove Parlamenta i lokalne odbornike. GRECO žali što je propuštena jedinstvena prilika za bolje uređenje sukoba interesa u takvim slučajevima. GRECO nadalje primjećuje da će se ovo pitanje i dalje razmatrati u kontekstu predstojeće Četvrte evaluacije.
29. Konačno, s obzirom na treći dio preporuke, GRECO primjećuje da predsjednika i članove Komisije za sprečavanje sukoba interesa bira Parlament. Radi smanjivanja mogućnosti političkog uticaja na odluke koje donosi Komisija, sada je zabranjeno da njeni članovi budu članovi političkih partija (u skladu sa posebnim primjedbama koje je GRECO naveo u Izvještaju o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji). S praktične strane, GRECO pozdravlja inicijative koje je pokrenula Komisija za sprečavanje sukoba interesa u periodu 2009-2010. godine (brojčano navedeno u stavu 25); GRECO se nada da će Komisija nastaviti da ispunjava svoju kontrolnu funkciju na predviđeni način.
30. U svjetlu gore utvrđenih nedostataka, GRECO zaključuje da preporuka xvi ostaje djelimično primijenjena.

Preporuka xvii.

31. *GRECO je preporučio da se donesu jasna pravila/smjernice za slučajeve prelaska javnih funkcionera u privatni sektor (“pantouflage”), kako bi se izbjegao sukob interesa.*
32. GRECO podsjeća da je u RC izvještaju uzeo u obzir odredbe o prelasku državnih funkcionera u privatni sektor, sadržane u nacrtu Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Čekajući usvajanje nacrta, GRECO je ocijenio preporuku xvii kao djelimično primijenjenu.

³ Stav 88, Izvještaj o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji za Crnu Goru.

33. Nadležni organi Crne Gore navode da Zakon o sprječavanju sukoba interesa sadrži propise o ograničenju i kontroli poslovnog angažmana nakon prestanka javne funkcije. Posebno, članom 13 utvrđen je jednogodišnji period „hlađenja“, nakon odlaska sa javne funkcije, tokom kojeg je javnom funkcioneru zabranjeno: (i) pojavljivanje pred državnim organom u kojem je vršio javnu funkciju u svojstvu zastupnika ili pravnog zastupnika pravnog lica koje je ušlo ili ulazi u ugovorni ili poslovni odnos kod tog organa; (ii) zastupanje pravnog ili fizičkog lica pred državnim organom u kojem je vršio javnu funkciju u slučaju u kojem je učestvovao u donošenju odluka, kao javni funkcioner; (iii) obavljanje poslova uprave ili revizije u pravnom licu u kojem su, najmanje godinu dana prije prestanka njegove javne funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa poslovima nadzora ili kontrole; (iv) stupanje u ugovorni odnos ili bilo koji drugi oblik poslovne saradnje sa državnim organom u kojem je vršio javnu funkciju; i (v) korišćenje, radi sticanja koristi za sebe ili drugu osobu ili u svrhu nanošenja štete drugoj osobi, informacija i obavještenja dobijenih za vrijeme vršenja javne funkcije, ukoliko takve informacije i obavještenja nisu dostupna za javnost. Nepoštovanje jednogodišnjeg „perioda hlađenja“ kažnjava se novčanom kaznom.
34. GRECO uzima u obzir nove propise sadržane u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa kojima se reguliše prelazak bivših funkcionera u privatni sektor nakon odlaska sa javne funkcije i dopunjuju važeća ograničenja koja se odnose na sadašnje funkcionere. Nadležni organi mogu smatrati korisnim da se relevantne zakonske odredbe dopune daljim smjernicama za javne funkcionere korišćenjem praktičnih slučajeva sa etičkom dilemom koja se može pojaviti u situacijama kada se kreću unutar sličnog, povezanog ili čak konkurentnog privatnog subjekta, neposredno ili nedugo nakon napuštanja javne službe.
35. GRECO zaključuje da je preporuka xvii zadovoljavajuće primijenjena.
- Preporuka xix.**
36. *GRECO je preporučio da se vrijednost poklona koji javni funkcioner može primiti umanjiti, kako ne bi bilo nedoumica da li takav poklon predstavlja mito ili drugi oblik neprikladne koristi.*
37. GRECO podsjeća da je u RC izvještaju procijenio da je preporuka dijelimično primijenjena, obzirom da novi propisi o poklonima još nisu bili usvojeni.
38. Nadležni organi Crne Gore ukazuju na to da Zakon o sprječavanju sukoba interesa uvodi detaljne propise o poklonima u čl. 14 do 18; oni se odnose na ponašanje koje se očekuje od javnog funkcionera u ovoj oblasti, kao i evidentiranje, upravljanje i kontrolu (od strane Komisije za sprječavanje sukoba interesa) primljenih poklona. Postoji opšta zabrana primanja poklona: javni funkcioneri ne smiju prihvatiti bilo koji poklon vezano za obavljanje svojih dužnosti, osim protokolarnih ili drugih simboličnih poklona (pokloni u vrijednosti do 50 eura, koji su dobijeni od istog davaoca u datoj godini), i samo dok nisu u novcu ili hartijama od vrijednosti. Propisi o poklonima odnose se i na supružnika i izdržavanu djecu funkcionera. Nepoštovanje zabrane primanja poklona kažnjava se novčanom kaznom; može se izreći i oduzimanje poklona.
39. GRECO prima na znanje dostavljene informacije. Kao što je već istaknuto u RC-izvještaju, Crna Gora nije umanjila vrijednost poklona koji se mogu primiti: prag od 50 EUR ostao je nepromijenjen od usvajanja Izvještaja o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji. Međutim, prosječna zarada u Crnoj Gori je od tada udvostručena (sa 200 EUR na 466 EUR⁴), i tako, krajnji rezultat

⁴ Prosječna mjesečna bruto zarada u Crnoj Gori iznosi 696 EUR; prosječna mjesečna neto plata iznosi 466 EUR. Izvor: Zavod za statistiku Crne Gore, objavljeno u julu 2010.

ide u smjeru preporuke xix pošto, kao posljedica ekonomskog razvoja, iznos od 50 EUR danas predstavlja nižu vrijednost. Međutim, GRECO ponovno napominje da ništa nije rečeno u relevantnim zakonskim odredbama u vezi sa ukupnom kumulativnom vrijednošću poklona koje mogu primiti od različitih osoba u periodu od godine dana; kao što je već navedeno u RC-izvještaju, čime se može stvoriti mogućnosti za zloupotrebu⁵. GRECO žali što su nadležni organi propustili priliku da riješe taj problem tokom izrade novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

40. GRECO zaključuje da je preporuka xix djelimično primijenjena.

Preporuka xxi.

41. *GRECO je preporučio da se izdavanje odobrenja i dozvola svede na onaj broj koji je zaista neophodan; da se osigura razuman rok za izdavanje odobrenja i dozvola; i da se podstakne proces objedinjavanja i redigovanja, od strane nadležnih organa, uputstava za državne službenike koji rješavaju zahtjeve za izdavanje odobrenja i dozvola, kao i za građane.*
42. U RC izvještaju, GRECO je pozdravio brojna zakonodavna i praktična rješenja, koja su bila u pripremi, kako bi se odobrenja i dozvole svele na neophodne, i smanjilo vrijeme potrebno za njihovo dobijanje. GRECO je ipak napomenuo da predložene mjere tek treba da budu usvojene/ sprovedene. Nadalje, u vezi sa posljednjim dijelom preporuke, nisu bili preduzeti nikakvi koraci ka izradi uputstava u ovoj oblasti za državne službenike koji rade na odobrenjima i dozvolama, kao ni za širu javnost. Iz tih razloga, GRECO je ocijenio da je preporuka xxi djelimično primijenjena.
43. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju o brojnim mjerama koje su preduzete ili su u pripremi radi poboljšanja postupka izdavanja odobrenja i dozvola, kako se zahtijeva u prvom dijelu preporuke xxi. Što se tiče već postignutih rezultata, nadležni organi ukazuju na izvještaj Svjetske banke pod nazivom „Doing Business - Crna Gora 2010“, u kojem se priznaje postignuti napredak, u kontekstu Programa za eliminisanje barijera za razvoj preduzetništva (2007. godine) i Akcionog plana (2008. godine), u poboljšanju stanja u ovoj oblasti, posebno unapređenjem postupka za izdavanje građevinskih dozvola (novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, pojednostavljenje procedura, novi mehanizmi za izdavanje dozvola i kontrolu izgradnje uopšte, sistem odobrenja zasnovan na procjeni rizika kojim se kontrola malih projekata dodjeljuje opštinama), pojednostavljenje radnog zakonodavstva (novi Zakon o radu predviđa fleksibilnije uslove zapošljavanja), smanjenje poreza (smanjenje poreza na dobit/dohodak i davanja za socijalno osiguranje), i olakšavanje započinjanja poslovanja (jedinstvena registracija preduzeća, on-line registracije preduzeća, pojednostavljenje procedure nakon registracije, pojednostavljenje carinskih postupaka). U prilogima navedenog izvještaja sistematizovane su važeće procedure za izdavanje dozvola/odobrenja, rokovi i troškovi.
44. Dodatne mjere tek treba utvrditi u skladu sa Akcionim planom za eliminisanje barijera za razvoj preduzetništva. U tom kontekstu, treba preduzeti radnje na tri različita fronta: (I) regulatorna reforma (tzv. projekat „giljotine propisa“), koju koordinira Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, a koju su utvrdili operativni timovi fokusirajući se na prioritetna područja. Cilj reforme je »presijecanje crvene trake« putem procjene postojećih propisa i upravne prakse koje mogu predstavljati biznis barijeru, kao i smanjenje birokratije i postizanje administrativnih ušteda. Očekuje se da će se, nakon dalje zakonodavne reforme, primjenjivati kraći rokovi i niže naknade i provizije u postupku izdavanja odobrenja/dozvola u nekoliko sektora (npr. poljoprivreda, lov i šumarstvo, obrazovanje, saobraćaj, građevinarstvo, zdravstvo, trgovina, itd.). Projekat „Giljotina propisa“ pokrenut je u januaru 2010. godine, trajaće 13 do 15 mjeseci; uz

⁵ Stav 83, Zajednički izvještaj za prvu i drugu evaluaciju za Crnu Goru.

podršku Svjetske banke. Regulatorna reforma ide ruku pod ruku sa upravnom reformom čiji cilj je, između ostalog, uspostavljanje sistema „one-stop-shop“, uvođenje e-Vlade i reforma sistema unutrašnje kontrole; (ii) reforma poslovanja, i (iii) procjena regulatornog uticaja, koju koordinira Ministarstvo finansija, Odjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta. Zakon o unapređenju poslovnog ambijenta usvojen je 22. jula 2010. godine; obuhvata izmjene/ukidanje nekoliko zakona koji uređuju registraciju preduzeća, upravne i sudske naknade, procjenu uticaja na životnu sredinu, uknjižbu nekretnina, itd. Osim toga, predložene su izmjene i dopune Zakona o opštem upravnom postupku, kako bi se skratili robove za upravni postupak.

45. Osim toga, postoji nekoliko projekata tehničke pomoći čiji cilj je ova specifična oblast. Konkretno, UNDP podržava projekat čiji je cilj, između ostalog, jačanje kapaciteta Odjeljenja za unapređenje poslovnog ambijenta u okviru Ministarstva finansija. Isto tako, 2010. godine pokrenut je Projekat EU, kao dalja pomoć u uklanjanju biznis barijera u Crnoj Gori; usmjeren je na (i) glomazan administrativni i regulatorni okvir, posebno kada je u pitanju dobijanje dozvola za preduzeća; (ii) prava vlasništva, katastar i prostorno planiranje; i (iii) ograničeni tehnički i administrativni kapaciteti na državnom i lokalnom nivou za sprovođenje postojećih zakonskih propisa. Isto tako, Misija OEBS-u Crnoj Gori pružila je podršku Upravi za antikorupcijsku inicijativu za organizovanje inter-sektorskog dijaloga u ovoj oblasti. S tim u vezi, održana su tri okrugla stola u 2009. godini radi okupljanja predstavnika državne uprave (na državnom i lokalnom nivou), kao i privatnog sektora, u cilju razmjene iskustava, rješavanja prepreka i identifikacije potencijalnih rješenja za sprečavanje i borbu protiv korupcije procesima izdavanja odobrenja/dozvola⁶.
46. U vezi sa drugim dijelom preporuke xxi u pogledu izrade uputstava o radu sa dozvolama i odobrenjima, nadležni organi ukazuju na to da su izrađena uputstva za carinske službenike i stanovništvo; a obuhvataju informacije o carinskim postupcima. Takođe su izdate smjernice koje se odnose na postupke javnih nabavki, kao i pitanja oporezivanja.
47. GRECO pozdravlja višeznačne mjere preduzete u skladu sa preporukom xxi. GRECO primjećuje da se dogodila značajna reforma koja će se i dalje razvijati u cilju pojednostavljenja procedura za izdavanje odobrenja i dozvola. GRECO dalje potvrđuje da tekuću reformu uglavnom koordiniraju ključne institucije i akteri koji imaju prava i obaveze u ovoj oblasti, uključujući različite državne strukture i ministarstava, kao i predstavnike privatnog sektora i sindikata. Izgleda, na osnovu dostavljenih informacija, da su nadležni organi u potpunosti krenuli u važan proces reforme i unapređenja postupaka za izdavanje odobrenja/dozvola, u skladu sa preporukom xxi. U tom duhu, nova crnogorska Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010.-2014.), predviđa dalje radnje u ovoj oblasti i utvrđuje rokove za sprovođenje reformi, posebno vezano za građevinske i radne dozvole, kao i inspeksijske službe, a sadrži i prioritete radnje za konkretna poboljšanja (npr. osnivanje jednog mjesta za sprovođenje svih procedura tzv. „one-stop-shop“). GRECO sa zadovoljstvom ističe napore koji se preduzimaju na ovom planu i ohrabruje nadležne organe da nastavu sa radnjama u pravcu efikasnog sprovođenja nove/predložene reforme politika i zakonodavstva u praksi, zajedno sa uputstvima za lica koja primjenjuju propise, kao i za širu javnost.
48. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku xxi postupljeno na zadovoljavajući način.

Preporuka xxiv.

⁶ Organizovana su tri okrugla stola 2009. godine, kako slijedi: Budva (16 juli 2009.), Nikšić (14. oktobar 2009.) i Kolašin (5. novembar 2009.).

49. GRECO je preporučio da se uspostave smjernice i obezbijedi obuka za državne revizore kako bi oni u potpunosti izvršili svoju obavezu prijavljivanja Državnom tužiocu sumnji na krivična djela, uključujući korupciju.
50. GRECO podsjeća da je u RC izvještaju ocijenio da je preporuka xxiv djelimično primijenjena. Konkretno, GRECO je zahtijevao dodatne napore u toj oblasti, u pogledu organizovanja obuke i izrade smjernica za državne revizore u vezi sa izvještavanjem o sumnjama na krivična djela, uključujući korupciju.
51. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju o dodatnoj obuci za državne revizore. Pored toga, u okviru projekta Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Državne revizorske institucije i Misije OEBS-a u Crnoj Gori, izrađene su smjernice za državne revizore o tome kako da izvještavaju o sumnjama na korupciju koje se mogu javiti tokom vršenja nadzora. Konačno, nadležni organi namjeravaju da razvijaju dalje aktivnosti u cilju olakšavanja i intenziviranja saradnje između Državne revizorske institucije i državnog tužilaštva, uključujući i kroz zaključivanje sporazuma o saradnji. Već su potpisani memorandumima o razumijevanju sa Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, kao i Komisijom za kontrolu javnih nabavki, sa ciljem poboljšanja među-institucionalne saradnje.
52. GRECO pozdravlja mjere za povećanje svijesti državnih revizora u vezi sa njihovom obavezom da prijave sumnje na korupciju i zaključuje da je preporuka xxiv zadovoljavajuće primijenjena.

III. ZAKLJUČAK

53. Pored zaključaka sadržanih u Izvještaju o usaglašenosti za Crnu Goru u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije i obzirom na gore navedeno, GRECO zaključuje da su preporuke vi, viii, xi, xvii i xxiv zadovoljavajuće primijenjene; u odnosu na preporuku xxi je postupljeno na zadovoljavajući način. Preporuke xvi i xix ostaju djelimično primijenjene. Usvajanjem ovog Dodatnog izvještaja o usaglašenosti za Crnu Goru u okviru Zajedničke Prve i Druge evaluacije, GRECO zaključuje da su od 24 preporuke koje su date Crnoj Gori, 22 preporuke zadovoljavajuće primijenjene ili je u odnosu na njih postupljeno na zadovoljavajući način.
54. Crna Gora je preduzela pozitivne korake kako bi dodatno artikulisala svoju antikorupcijsku preventivnu i represivnu politiku od usvajanja Izvještaja o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji u 2006. godine. Što se tiče represivne strane, uvedene su zakonske odredbe, kroz izmjene i dopune Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, u cilju boljeg otkrivanja korupcije i oduzimanja nezakonito stečenih sredstava od počinitelaca. Sada je ključno za djelotvornost i vjerodostojnost sistema da se osigura primjena novih odredbi u praksi. Usvajane su važne mjere za prevenciju korupcije; neophodno je garantovati da se njihovo sprovođenje pravilno prati. Značajan napredak postignut je u odnosu na postupke izdavanja odobrenja i dozvola - oblast koja je u više navrata identifikovana kao podložna zloupotrebi; od izuzetne je važnosti da se osigura potpuno sprovođenje reforme koja je u toku, i koju prate smjernice za službenike zadužene za primjenu relevantnih propisa, kao i za širu javnost. Više se može i mora učiniti kako bi se bolje upravljalo slučajevima sukoba interesa; GRECO napominje da će se ovo pitanje razmatrati u kontekstu Četvrte evaluacije.
55. Usvajanjem ovog Dodatnog izvještaja o usaglašenosti završava se Zajednička Prva i Druga evaluacija za Crnu Goru. Nadležni organi Crne Gore mogu, međutim, željeti da informišu GRECO o daljem razvoju u pogledu sprovođenja preporuka xvi i xix.

56. Konačno, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da odobre, što je prije moguće, objavljivanje ovog Dodatnog izvještaja; da ga prevedu na nacionalni jezik i da prevod javno objave.