

Vlada Crne Gore
MINISTARSTVO PRAVDE
Uprava za antikorupcijsku inicijativu

INFORMACIJA

**PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE, JAČANJE I KONKRETIZOVANJE
MODALITETA KOORDINACIJE U OBLASTI PREVENCIJE**

**EFEKTI SPROVOĐENJA ANTI-KORUPCIJSKIH ZAKONA KOJIMA SU
ZADNJIM IZMJENAMA PROŠIRENE KONTROLNE NADLEŽNOSTI (UJN,
USPFNT, KSSI, DRI, DIK)**

Podgorica, januar 2013. godine

SADRŽAJ

UVOD

I. PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE, JAČANJE I KONKRETIZOVANJE MODALITETA KOORDINACIJE U OBLASTI PREVENCIJE

.....4

Mjera 1: Djelotvorna razmjena informacija.....6

Mjera 2: Razmjena stručnog znanja.....9

Mjera 3: Saradnja u konkretnim predmetima.....10

Mjera 4: Redovna koordinacija i zajednički nastupi.....12

PRVI DIO- REZIME SA PREDLOGOM DALJIH AKTIVNOSTI.....14

II. EFEKTI SPROVOĐENJA ANTI-KORUPCIJSKIH ZAKONA KOJIMA SU PROŠIRENE KONTROLNE NADLEŽNOSTI.....16

1. Zakon o sprječavanju sukoba interesa.....16

2. Zakon o finansiranju političkih partija.....19

3. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma.....20

4. Zakon o javnim nabavkama, poreski i carinski zakoni.....21

DRUGI DIO- REZIME SA PREDLOGOM DALJIH AKTIVNOSTI.....23

PREDLOG ZAKLJUČAKA.....25

UVOD

Sredinom 2012. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) je sačinila, a Vlada Crne Gore usvojila dva važna analitička dokumenta: Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa prijedlogom mjera i Analiza efekata obrazovanja agencije za borbu protiv korupcije¹. U svrhu realizacije iznijetih preporuka u njima, Vlada je zaključcima povodom ovih analiza zadužila UAI da do kraja godine sačini izvještaj koji bi sadržavao s jedne strane, prijedlog mjera za unapređenje koordinacije aktivnosti na prevenciji korupcije, a s druge strane osvrt na dosadašnje efekte uvođenja kontrolnih antikorupcijskih mehanizama za nekoliko zakona, i to: Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o finansiranju političkih partija, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma, te zakonodavstvo u oblasti poreza i carina. UAI je sa kancelarijom UNDP sprovela završne aktivnosti na realizaciji dvogodišnjeg projekta u oblasti jačanja kapaciteta na polju prevencije i borbe protiv korupcije tokom decembra 2012. g, tako da se izradi ovog izvještaja prišlo kao dijelu pomenutog projekta uz učešće međunarodnog eksperta².

Imajući u vidu veliki stepen povezanosti problematike i sadržaja između dva dokumenta koje UAI treba da dostavi Vladi CG (subjekti, nadležnosti, očekivanja za dalja unaprijeđivanja rada), odlučili smo se da ih dostavimo kao jedinstveni dokument-Informaciju, kao ne bi došlo do ponavljanja analitičkih stavova i predloga mjera.

Tako, Prvi dio izvještaja, proističe iz preporuka povodom Analize efekata obrazovanja antikorupcijske agencije u kojoj se ističe da ne bi bilo cjelishodno spojiti ove dvije institucije samo radi racionalizacije institucionalnog okvira, već da bi se predlaganjem konkretnih mjera za poboljšanje koordinacije na polju prevencije korupcije postigao bolji efekat. Osim UAI i Komisije za sprječavanje sukoba interesa (KSSI), koje su glavni nosioci preventivne aktivnosti, u određenoj mjeri se ta koordinacija tiče i drugih organa koji imaju preventivne antikorupcijske aktivnosti, npr. iz oblasti javnih nabavki, carina, poreza itd, pa izvještaj razmatra i njihovu ulogu i predlaže mjere za jačanje ukupne koordinacije na planu preventivnog antikorupcijskog djelovanja.

¹ Usvojeni na sjedinci Vlade Crne Gore, 29. jula 2012. g.

² Stavovi međunarodnih eksperata nužno ne podržavaju sve stavove i preporuke date u ovom Izvještaju.

U Drugom dijelu, izvještaj analizira određeni broj zakona koji su inovirani ili u kojima su tokom prošle i ove godine izvršene izmijene i dopune s ciljem uvođenja dodatnih kontrolnih mehanizama, radi poboljšanja efikasnosti djelovanja protiv korupcije. Analiziran je stepen usaglašenosti i sprovođenje odredbi u navedenim zakonima. Ovaj dio izvještaja je posvećen rezultatima analize novih zakonskih rješenja i efikasnosti njihovog sprovođenja, na osnovu kojih su date preporuke za unaprijeđenje kapaciteta i povećanje sposobnosti institucija da sprovedu uvedene kontrolne mehanizme, u mjeri u kojoj je to propisano navedenim zakonima.

I. PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE, JAČANJE I KONKRETIZOVANJE MODALITETA KOORDINACIJE U OBLASTI PREVENCIJE

Podsticanje potrebe za višim stepenom koordinacije i proaktivnijom ulogom institucija u preventivnom antikorupcijskom djelovanju, vidljivo je preko njihovih novih nadležnosti ili položaja u sistemu državne uprave (zakoni, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave iz januara 2012). Organi koji su do sada prepoznati kao vodeći u preventivnom dijelu antikorupcijskog institucionalnog okvira kod nas su UAI i KSSI. Kad je u pitanju UAI, potreba za jačanjem njenih kapaciteta i sposobnosti u oblasti prevencije, već više puta je bila naglašena, što potvrđuje i posljednji Izvještaj o napretku Evropske komisije iz oktobra 2012. g.³ Istovremeno, izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada organa uprave iz 2012. g, pored ostalih, htjela se ojačati i koordinacija na polju prevencije korupcije, kroz bolju povezanost UAI i Ministarstva pravde koje je nadležno za izradu ključnih antikorupcijskih zakona (krivično zakonodavstvo) i iniciranje donošenja i izvještavanje o sprovođenju relevantnih međunarodnih konvencija (Krivično-pravna konvencija, UN Konvencija protiv korupcije).

Ipak, zbog upravno-pravnog položaja unutar državne uprave (UAI nije osnovana zakonom, već uredbom) i drugih ograničenja (nema mogućnost davanja obavezujućih tumačenja propisa, odnosno nema istražnih ovlaštenja), neke procjene ukazuju da UAI često nije u stanju da se nametne kao relevantan faktor i maksimalno upotrijebi do sada

³ European Commission, Montenegro Progress Report 2012, Brussels, 10.10.2012 SWD(2012) 331 final, str. 11.

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

stečeno znanje i kapacitete ⁴. Međutim, UAI ima važnu ulogu u preventivnom aspektu borbe protiv korupcije, posebno u obavezama prikupljanja, analiziranja i izrade zbirnih izvještaja o rezultatima brojnih organa vezano za preventivno antikorupcijsko djelovanje ili sprovođenje zakona, a takođe je i jedna od adresa za prijavljivanje slučajeva korupcije⁵.

S druge strane, KSSI je tijelo koja za svoj rad odgovara Skupštini Crne Gore kojoj podnosi izvještaj o radu i koja bira i razrješava predsjednika i njene članove, a s druge strane je formalno-pravno nezavisno u donošenju odluka. Takođe, predsjednik, članovi komisije i zaposleni u stručnoj službi imaju različit radno-pravni status, što može dovesti do neujednačenog postupanja ili eventualno podložnosti spoljašnjih uticaja. Značajne izmjene i dopune Zakona, koje su u 2011. godini proizašle na osnovu GRECO preporuka (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije-tijelo Savijeta Evrope) i pod uticajem procesa pridruživanja EU, su učinjene u cilju daljeg unaprijeđenja efikasnog djelovanja KSSI u sprječavanju sukoba interesa koji se mogu javiti kod javnih funkcionera ⁶. Dodatni kapaciteti potrebni za sprovođenje provjere imovinskog stanja javnih funkcionera, kao osnovne dodate kontrolne funkcije su u fazi uspostavljanja, sa očekivanjem da dalje snaže funkciju KSSI ⁷.

Od ostalih institucija koje se u određenoj mjeri svog djelokruga aktivnosti imaju preventivne aktivnosti protiv korupcije potrebno je izdvojiti Upravu za javne nabavke (UJN), Komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki (KKPJN), Državnu izbornu komisiju (DIK), te Upravu carina (UC). Međutim, iako ima primjera zajedničkog preventivnog djelovanja, svaki od navedenih organa djeluje najčešće samostalno bez saradnje i koordinacije u vršenju tih aktivnosti, tako da se efekti prevencije korupcije kao jedinstvenog segmenta borbe protiv korupcije ne mogu generalno sagledati i ocijeniti.

Osim toga, potreba za daljom izgradnjom administrativnih kapaciteta predstavlja jedan od organizirajućih faktora za uspješnu reformu i u ovom domenu, ali nije odlučujući.

⁴ SIGMA, izvještaj "Montenegro Assessment" mart 2012.g, str. 13

http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Montenegro_Assessment_11Oct12.pdf

⁵ Vidjeti detaljnije Mjeru broj 3 i njene pod-mjere o koordinaciji prijavljivanja korupcije, str. 8-9 ovog dokumenta.

⁶ Pomenuti SIGMA izvještaj, strana 5.

⁷ Pomenuti Izvještaj o napretku EK, str. 47. Od trenutno 13 sistematizovanih radnih mjesta, stručna služba KSSI broji 9 izvršilaca. Vidjeti detaljnije o efektivnosti ove kontrolne funkcije u Drugom dijelu ovog izvještaja, strana 13.

Svakako da će zavisi i od odlučnosti da se sveobuhvatno pristupi pitanju nespojivih funkcija i sukoba interesa, dosljednosti u sprovođenju visoko usklađenog krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i dobroj praksi, zakonitog i ekonomičnog raspolaganja budžetskim sredstvima, dinamike i kvaliteta sprovođenja principa integriteta u državnoj upravi, imajući u vidu javne funkcionere, ali i državne službenike i namještenike.

Politizacija funkcija i formalistički pristup u tumačenju propisa u javnoj upravi mogu predstavljati prepreku za jačanje integriteta kada je u pitanju vršenje javne funkcije. Takođe, izvještaje i preporuke koje dobijamo od relevantnih međunarodnih tijela i institucija treba kritički i realno sagledavati prilikom sprovođenja njihovog sadržaja i dinamike u zakonodavni, strateški ili institucionalni okvir. S obzirom na navedeno, nameće se potreba za unaprijeđenjem unutrašnjih kapaciteta i politika (reformski procesi, strateška dokumenta, njihova međusobna usklađenost, i dr) koji treba da obezbjede održivost i trajnost svih antikorupcijskih napora koji se preduzimaju, uključujući i prevenciju.

Konačno, potreba saradnje i koordinacije državnih organa u svim oblastima, pa i u preventivnom djelovanju protiv korupcije proizilazi iz Zakona o državnoj upravi, ali i iz člana 5. UN Konvencije protiv korupcije, stav 1, član 5. „Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, razrađuje i primjenjuje ili održava **djelotvornu, koordiniranu politiku** sprječavanja korupcije“⁸.

Uzevši u obzir navedeno, ciljevi unaprijeđenja potrebne koordinacije preventivnih aktivnosti između gore pomenutih organa bi se odnosili na slijedeće:

(i) postizanje dogovora oko konkretnih mjera za jačanje vidljivosti i prepoznatljivosti antikorupcijskih preventivnih napora na nivou državne uprave;

⁸ Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC), Član 5. Politika i praksa sprječavanja korupcije http://www.antikorupecija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1%3A&Itemid=35, strana 4.

(ii) razvoj novog i reorijentisanog strateškog pristupa (povezano sa izradom novog Akcionog Plana) kojim se uzdiže profil koordinacije u oblasti prevencije korupcije na viši institucionalni nivo;

(iii) preliminarni pregled činjeničnog stanja u oblasti prikupljanja, analize i razmjene podataka među organima za prevenciju;

(iv) razmatranje i usvajanje niza zaključaka i preporuka za dalje unaprijeđenje mjera koordinacije u oblasti preventivnog djelovanja protiv korupcije u državnoj upravi.

U svrhu realizacije ovih ciljeva, unaprijeđena saradnja po pitanju preventivnih antikorupcijskih aktivnosti bi se zasnivala na četiri glavne komponente, a svaka od njih bi sadržala nekoliko pod mjera:

Komponenta 1: Djelotvorno prikupljanje, analiza i korišćenje informacija

Komponenta 2: Razmjena stručnog znanja

Komponenta 3: Saradnja u konkretnim predmetima

Komponenta 4: Redovni koordinacijski sastanci i zajednički nastupi

Ostale mjere

1. Djelotvorno prikupljanje, analiza i korišćenje informacija

Prikupljanje, centralna obrada informacija koje se tiču prevencije korupcije i njihovo korišćenje je u nadležnosti UAI, kada se radi o sprovođenju mjera i aktivnosti iz Strategije i pratećeg AP-a za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (od 66 subjekata- obveznika izvještavanja). Takođe, UAI je centralni organ koji za potrebe izrade izvještaja prema GRECO-u prikuplja i analizira usklađenost i praksu našeg zakonodavstva u odnosu na veliki broj subjekata, zavisno od predmeta evaluacije GRECO-a (nezavisnost, specijalizacija i sredstva kojima raspolažu nacionalni organi koji se bave prevencijom i borbom protiv korupcije; državna uprava i korupcija, kao i pravna lica i korupcija; inkriminacije, transparentnost kod finansiranja političkih partija, sukob interesa i dr). Isto i kada je riječ o izvještaju o evaluaciji i usaglašenosti našeg zakonodavstva i prakse u primjeni UN Konvencije protiv korupcije (inkriminacije i međunarodna saradnja, prevencija korupcije, i dr), kao i godišnji izvještaj za RAI (Regionalna antikorupcijska inicijativa) povodom ispunjenosti 10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u jugoistočnoj Evropi (ministarska deklaracija – Brisel 2005. godine). U okviru Radne grupe za poglavlje 23. UAI je koordinator aktivnosti koja se odnosi na prevenciju korupcije. Postavlja se pitanje da li UAI ima ovlašćenja i kapaciteta da izvan strateških mehanizama i izvještaja povodom ispunjavanja relevantnih konvencija i regionalnih inicijativa prikuplja i razmjenjuje informacije sa ostalim organima po pitanju preventivnog djelovanja.

Shodno članu 65. Zakona o državnoj upravi ⁹: „Ministarstva su obavezna da sarađuju i da se međusobno obavještavaju o svom radu, naročito o pitanjima koja su od značaja za njihov rad.“, a član 68. precizira: „Odredbe ovog poglavlja primjenjuju se i na odnose između samostalnih organa uprave“.

Naime, decentralizovan sistem prevencije korupcije u Crnoj Gori, između prethodno navedenih organa nalaže da UAI, za potrebe Nacionalne komisije (NK), prikuplja izvještaje od obveznika (66) za sprovođenje AP-a o realizaciji mjera, uključujući i prevenciju. Međutim, ne postoji mogućnost da UAI „primora“ institucije na saradnju, ukoliko neka od njih ne dostavi svoj izvještaj, ne dostavi ga u određenom roku ili ga ne dostavi prema indikatorima koje predviđa AP ¹⁰. Tu mogućnost ima NK koja predlaže preporuke Vladi CG, a ona ih upućuje obveznicima koji ne ispunjavaju obaveze u rokovima ili na način kako je predviđeno u mjerama AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ili obaveze iz Izvještaja o napretku koje daje EK. Ovdje se postavlja i pitanje obaveznosti preporuka koje se odnose ne samo na predstavnike izvršne, već i druge dvije grane vlasti. Dosadašnja praksa u ispunjavanju navedenih

⁹ „Službeni list Crne Gore“, broj 42/11.

¹⁰ Izvještaj sa ekspertske misije EK, M. Varaneze, strana 5, poglavlje 6.1, preporuka b).

preporuka pokazuje da subjekti kojima su preporuke upućene, po pravilu, pozitivno reaguju na njih, pa se u narednom izvještajnom periodu može vidjeti da su takve preporuke ispunjene ili djelimično ispunjene.

I drugi organi koji imaju preventivne aktivnosti u borbi protiv korupcije (UC, DJN, PU i dr.) ostvaruju saradnju sa velikim brojem državnih organa, a posebno će ta potreba biti izražena kroz sprovođenje novih zakonskih obaveza koje se tiču kontrolne funkcije KSSI (više o tome u Drugom dijelu ovog dokumenta).

Kada je riječ o ugovorima o saradnji između državnih organa kod nas, i UAI i KSSI imaju potpisane ugovore sa drugim organima, ali nemaju uzajamni sporazum o saradnji, iako u praksi imaju zajedničkih aktivnosti (edukacije, kampanje, IPA projekat). Generalno govoreći, sporazumi o saradnji između državnih organa sprovode se u praksi sa različitim intenzitetom i efektima. Tako, UAI¹¹ ima ugovor o saradnji sa UJN, koji je do sada najviše došao do izražaja prilikom izrade i edukacije o novim odredbama Zakona o javnim nabavkama (posebno onih koje se tiču principa transparentnosti i izbjegavanja sukoba interesa), kao i uključivanje UJN u kampanju koju je vodila UAI. UAI i Uprava policije (UP) imaju potpisani ugovor o saradnji koji se odnosi na postupanje sa prijavama građana o koruptivnim radnjama. Ovaj ugovor se realizuje prilikom dostavljanja prijava koje građani upute UAI, a UAI ih dostavlja na postupanje UP, uz prosljeđivanje povratnih informacija koje građani očekuju. Podaci vezano za prijave građana su važan indikator za ocjenu stanja korupcije, ali i za procesuiranje slučajeva korupcije. U dijelu koji se tiče analize podataka, UAI kvartalno izvještava Vladu CG¹², ali često nedostaju podaci o postupanju UP ili drugih organa kojima UAI dostavlja prijave građana. Upravo nedostatak informacija o ishodu postupanja organa po prijavama, na neki način devalvira brojne prethodne aktivnosti (kampanje, organizovanje i obuka službenika koji primaju prijave, komunikacija između organa koji primaju prijave i onih koji treba da postupaju po njima). Korišćenje podataka o ukupnom broju prijava i ukupnom broju pokrenutih krivičnih prijava po osnovu njih, kao i primjeri dobre prakse, smatramo da bi doprinijeli mnogo upečatljivijoj i korisnijoj valorizaciji ove aktivnosti. U cilju ispunjavanja nadležnosti koje se odnose na saradnju sa privatnim sektorom, UAI ima sklopljen ugovor o saradnji sa Privrednom komorom CG, koji se uspješno sprovodi, posebno u dijelu promovisanja važnosti etičkih kodeksa u

¹¹ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG“, br. 22/08; 42/11 i 61/12), UAI vrši poslove koji se odnose, između ostalog i na „saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije...“.

¹² Kvartalni izvještaji o prijavama korupcije koje priprema UAI i podnosi Vladi CG, za 12 organa koji omogućavaju prijem prijava građana, uz analitičku obradu podataka i poređenje sa prethodnim periodom, uz predloge mjera za unaprijeđenje.

privatnom sektoru. Do sada UAI, nije potpisivala ugovore sa ostalim državnim organima, jer većinu potrebnih informacija i procedura ostvaruje prilikom aktivnosti na izradi izvještaja o sprovođenju IAP, GRECO, UN konvencije protiv korupcije i dr. aktivnosti, koje po pravilu podrazumijevaju saradnju sa pojedinačno velikim brojem državnih organa. UAI aktivno sarađuje i sa NVO sektorom, naročito kroz njihovo učešće u izradi i sprovođenju strateških antikorupcijskih dokumenta, procesa vezanih za poglavlje 23, i dr ¹³.

U cilju razmjene podataka i što boljeg sprovođenja Zakona, KSSI je potpisala sporazume o saradnji sa državnim organima koji mogu doprinijeti efikasnijoj prevenciji i suzbijanju sukoba interesa: DJN, PU, Uprava za kadrove (UzK), a u pripremi je i sporazum sa DIK-om, Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, (USPNFT) i Upravom za nekretnine (UN). Sporazumi se aktivno sprovode kroz razmjenu podataka i informacija i edukacije, u cilju preventivnog djelovanja u oblasti sukoba interesa. Takođe je značajna saradnja sa NVO CEMI i Institutom za medije sa kojima je KSSI takođe potpisala sporazume o saradnji, kroz realizaciju projekata i sprovođenje nekih od nadležnosti KSSI propisanih Zakonom o sprječavanju sukoba interesa ¹⁴.

Polazeći od navedenoga, predlog za mjere poboljšanja u razmjeni i korišćenju informacija imao bi slijedeće ciljeve:

- dosljedno ispunjavanje obaveze o saradnji organa za prevenciju, bilo da je propisana zakonom, uredbom ili data na osnovu preporuka NK i Vlade CG, u procesu sprovođenja strateških dokumenata.

- osim postojećih projekata o prezentaciji antikorupcijskih podataka različitih institucija ¹⁵ potrebe za povezivanjem baza podataka KSSI, PU i UN, u okviru projekta IPA 2010 potrebno je unaprijediti sprovođenje sporazuma o saradnji koje su UAI i KSSI zaključile

¹³ UAI je do sada sklopila i ugovore o saradnji sa više antikorupcijskih organa, koje imaju preventivne nadležnosti: Slovenija, Austrija, Makedonija, Italija, Katalonija, Albanija, a u pripremi je sa Slovačkom.

¹⁴ U skladu sa članom 40. Zakona o sprječavanju sukoba interesa jedna od nadležnosti KSSI je i saradnja sa međunarodnim organizacijama i institucijama drugih država koje se bave sprječavanjem sukoba interesa. KSSI je potpisala brojne ugovore o saradnji sa organima nadležnim za sprječavanje sukoba interesa iz regiona i šire.

¹⁵ IPA 2010 Twinning „ Podrška implementaciji nacionalne antikorupcijske Strategije i AP“

sa drugim institucijama, te izdvojiti ona područja u kojima ti sporazumi do sada nijesu dali očekivane rezultate po pitanju razmjene i korišćenja informacija. To se naročito odnosi na dobijanje povratnih informacija kad su u pitanju prijave korupcije, odnos UAI i UP, ali i uloge državnog tužioca, shodno novim odredbama Zakona o krivičnom postupku.

- formalizovati saradnju UAI i KSSI, u dijelu preventivnih aktivnosti kroz implementaciju pomenutog IPA projekta, čiji su korisnici oba organa. Pri tome potrebno je procijeniti uticaj takvog sporazuma na generalnu politiku prevencije korupcije i predložiti odgovarajuće aktivnosti koje će osnažiti i inovirati postojeće načine komunikacije.

Mjera 1: Uspostaviti model dogovorene razmjene informacija i način komunikacija u oblasti prevencije, bilo na osnovu postojećih zakonskih odredbi, uredbe ili sporazuma o saradnji ili drugih pogodnih načina saradnje u cilju djelotvornog i jednoobraznog pružanja slike o prevenciji korupcije u Crnoj Gori

Po ugledu na represivne organe, koji su u cilju efikasnijeg rada i bolje koordinacije formirali Zajednički istražni tim, kroz projekat IPA 2010 razmotriti mogućnost osnivanja tijela koje bi unaprijedilo prikupljanje, analizu i korišćenje informacija u oblasti prevencije, kao i pristup u realnom vremenu svim relevantnim bazama podataka, procedurama za razmjenu podataka, statistika i dr.

Pod-mjere 1:

- 1.1** Uskladiti način korištenja, razmjene i upravljanja informacijama o prevenciji korupcije između nadležnih institucija;
- 1.2** Uskladiti vođenje statističkih podataka o prevenciji korupcije;
- 1.3** Uskladiti javno objavljivanje informacija o prevenciji u medijima.

2. Razmjena stručnog znanja: sporazumima o saradnji između nadležnih preventivnih organa, a i planom rada svake od institucija pojedinačno predviđa se i određeni stepen zajedničkih

obuka. Neke od tih obuka sprovode u okviru UzK, sa kojom su preventivni organi potpisali sporazume u tu svrhu. Na ovaj način, državni službenici i namještenici imali su priliku da se upoznaju sa standardima u oblasti prevencije, ali ne postoje podaci o efektima primjene stečenih znanja u praksi. Ne postoji propisana obaveza za analizom učinka svake od tih obuka na svakodnevni rad institucija, kao ni analiza neophodnosti ponavljanja istih ili sličnih obuka. Što se tiče mjerenja kvaliteta sprovedenih obuka, UzK radi evaluaciju predavača na seminarima koje organizuje. Mjere u ovoj komponenti bi bile slijedeće:

Mjera 2: Ocijeniti uspješnost dosadašnjih obuka u oblasti prevencije i uvesti obavezu periodične analize njihovog budućeg uticaja na sistem prevencije. Istovremeno, podsticati rad u interesornim radnim grupama ili timovima kod izrade izvještaja, studija i ostalih dokumenata koji se odnose na praćenje preventivnih aktivnosti.

U razradi ovih mjera, od pomoći može biti stvaranje zajedničke baze konsultantskih usluga i zajedničkih kriterijuma za obezbjeđenje kvaliteta. Na osnovu zakona i strateških dokumenata, UAI i KSSI, kao i drugi državni organi i civilni sektor već rade na edukovanju drugih, ali istovremeno su i korisnici takvih usluga. Neophodno je stvoriti jedinstvene kriterijume na osnovu kojih se pružaju i primaju usluge u oblasti prevencije korupcije, kako ne bi uvijek zavisili od traženja istih kod međunarodnih donatora. Takođe, kroz već postojeće procedure kod UzK može se obezbijediti da državni službenici i namještenici sprovode odgovarajuće programe obuka i obezbijede istovjetne standarde kvaliteta u evaluaciji, samo-evaluaciji, procjeni rizika, ispitivanju javnog mjenja i ostalim aspektima prevencije, npr. kao kod revizora.

Pod-mjere 2:

2.2 Ujednačiti principe za pružanje i primanje obuka i drugih konsultantskih usluga u oblasti prevencije korupcije

2.3 Usaglasiti kriterijume za ocjenu kvaliteta pruženih usluga i nadzor nad sprovođenjem obuka

2.4 Oformiti bazu konsultanata svih institucija i nevladinog sektora

3. Saradnja u konkretnim predmetima:

Jedan od osnovnih zadataka UAI je redovno kvartalno izvještavanje Vlade o broju prijave korupcije na osnovu analitički obrađenih podataka kako iz sopstvenih izvora, tako i na osnovu informacija svih drugih organa koji imaju otvorene tzv. telefonske linije. Strategijom i IAP 2010-2012 predviđeno je da UAI obavlja poslove koordinacije,

kada su u pitanju prijave korupcije od strane građana. Dosadašnja praksa u ispunjavanju navedene obaveze nameće potrebu preispitivanja ovog modela, posebno sa aspekta efikasnosti postupanja organa po ovim prijavama, a posebno imajući u vidu problem dokazivanja i ishodovanja pravosnažnih presuda. U vezi sa navedenim, praksa je pokazala da je dug put od preduzetih kampanja čiji cilj je da građanima ukažu na štetnost koruptivnih radnji i ohrabre ih da iste prijave prije svega VDT i UP, ali i drugim državnim organima. Pored navedenih kanala za prijavu, građani imaju mogućnost obraćanja i NVO sektoru, kao i medijima.

Praksa je pokazala, a slično je i u uporednim iskustvima drugih zemalja, da prijave koje dostavljaju građani u velikom broju slučajeva ne sadrže dokaze i druge relevantne činjenice koje upućuju na koruptivna krivična djela. Njihov sadržaj se najčešće odnosi na nezadovoljstvo upravnim ili sudskim postupcima koji su u toku ili izražavaju nezadovoljstvo po okončanju navedenih postupaka. Takođe je karakteristično da se navedene prijave istovremeno proslijeđuju na veliki broj adresa organa državne uprave. Važno je istaći da građani imaju trend prijavljivanja slučajeva korupcije ne krijući svoj identitet. Međutim, veoma je važno da se građani i pojedine fokus grupe (npr. studenti) preko odgovarajućih kampanja upoznaju sa oblicima koruptivnih radnji, kako bi mogli da ih prepoznaju i prijave i na taj način doprinesu ukupnim naporima na identifikaciji i suzbijanju slučajeva korupcije.

Iako UAI nema mogućnost krivičnog procesuiranja, niti administrativnog ispitivanja navoda iz prijava korupcije, veliki broj prijava korupcije od strane građana, upućuje se UAI, zahvaljujućim stalnim kampanjama koje vodi. UAI većinu dobijenih prijava dostavlja UP, VDT, državnim organima ili organima lokalne samouprave, radi daljeg postupanja i obavješćavanja o ishodu prijave. UAI je vrlo često u prilici da u neposrednom razgovoru sa građanima daje pravne savjete vezano za predmet prijave (upućuje na nadležni organ, procedure, ukazuje da nije riječ o krivičnom djelu korupcije, već nekom drugom kd-u, prekršajnom ili disciplinskom postupku, i sl). U dosadašnjoj saradnji i koordinaciji UAI pokazalo se da je dio postupanja koji se odnosi na dobijanje povratnih informacija od organa kojima je prijava dostavljena najkritičniji, bilo da izostaje, slijedi poslije duže vremena ili se na nedovoljno precizan način izjašnjava o opravdanosti predstavke. U međuvremenu, stranke više puta kontaktiraju UAI ili druge organe interesujući se za postupanje po prijavi, što je nekada razlog nezadovoljstva i nepovjerenja u sistem. Za dio prijava koje građani upućuju, a odnose se na kontrolu upravnih akata, upravna inspekcija bi mogla da da doprinos.

IAP je posvetio nekoliko mjera potrebi vođenja kampanja koje imaju direktan uticaj na odluku građana da prijave slučajeve korupcije. Tako su informativne kampanje i godišnja istraživanje javnog mnjenja indikatori za mjeru 85. u IAP-u: „Promovisati kanale za prijavu korupcije i mehanizme zaštite, kao i dobre primjere prijavljivanja korupcije”. Mjera se nalazi u dijelu IAP „Zaštita lica koja prijavljuju korupciju“ i prati cilj: Prijavljivanje korupcije kao važan izvor za otkrivanje i sprječavanje korupcije. Takođe, broj kampanja je i jedan od indikatora za mjeru 139. koja glasi: Uspostaviti i promovisati sistem za prijavljivanje korupcije od strane građana Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte. Mjera je u dijelu IAP „Proces privatizacije i prati cilj: Uspostavljen normativni i institucionalni sistem za praćenje sprovođenja ugovora o privatizaciji i unapređena transparentnost procesa.¹⁶ Broj kampanja za promociju procedura za prijavu korupcije je jedan od indikatora za mjeru 160: „Unaprijediti procedure za prijavljivanje korupcije UJN od strane trećih lica”. Mjera je u dijelu IAP „Javne nabavke” i prati cilj: Unaprijeđeni administrativni kapaciteti oba nadležna organa, kao i potrošačkih jedinica, posebno u odnosu na antikorupcijske mjere i jačanje integriteta.¹⁷ Indikator za mjeru 233: „Sprovoditi zajedničke kampanje u cilju podsticanja većeg i efikasnijeg učešća građana u borbi protiv korupcije” je broj realizovanih zajedničkih aktivnosti. Mjera je u dijelu IAP „Civilno društvo, mediji i sport” i prati cilj: Efikasna saradnja između državnih organa i nevladinih organizacija na planu sprovođenja antikorupcijskih aktivnosti.¹⁸

Broj sprovedenih kampanja je jedan od indikatora za mjeru 263: „Sprovoditi stalne kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju”. Mjera je u dijelu IAP „Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u policiji” i prati cilj: Promovisanje prijavljivanja korupcije i podsticanje aktivnog učešća građana u borbi protiv korupcije.¹⁹ Na kraju, broj medijskih kampanja je indikator za mjeru 270: „Promovisati kancelarije za prijavu korupcije u sudstvu i tužilaštvu”. Mjera je u dijelu IAP „Preventivni mehanizmi za prijavu korupcije u pravosudnim organima” i prati cilj: Povećano povjerenje građana u rad nosilaca pravosudne funkcije.

Kada je riječ o promocijama i kampanjama, generalno govoreći mali je broj obveznika navedenih mjera koje preduzimaju navedene aktivnosti, sa izuzetkom UAI, koja uključuje u svoje aktivnosti i druge organe za preventivno djelovanje (npr. distribucija i korišćenje materijala iz kampanja, edukacija i sl). Posledično, broj prijava građana tokom 2012. g. u odnosu na prethodnu godinu bilježi pad (223 u odnosu na 209), uz

¹⁶ Nadležni organ za sprovođenje mjere 139 IAP je Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte.

¹⁷ Nadležni organ za sprovođenje mjere 160 IAP je Direkcija za javne nabavke.

¹⁸ Nadležni organ za sprovođenje mjere 233 IAP je UAI u saradnji sa NVO.

¹⁹ Nadležni organ za sprovođenje mjere 233 IAP je Uprava policije.

istovremeni pad povjerenja građana u institucije kad je riječ o suzbijanju korupcije (istraživanja javnog mnjenja nekih nvo).

Ovakva situacija navodi na razmišljanje o efikasnosti i cjelishodnosti postojanja 12 adresa kod državnih organa kojima građani mogu dostavljati prijave korupcije. Naime, ideja od prije nekoliko godina je bila da se pored UP, koja je nadležna za postupanje po prijavama građana otvore još neke adrese za prijavu, kao bi građani imali širi pristup za prijave korupcije i tako dodatno bili ohrabreni na prepoznavanje korupcije i njeno prijavljivanje. Nasuprot ovom rješenju, postavlja se pitanje da li bilo efikasnije imati jednu adresu u organima državne uprave, posebno imajući u vidu postojeće nadležnosti i mogućnosti po novom ZKP koje imaju UP i VDT, kao i postojanje Upravne inspekcije (u okviru nove Uprave za inspekcijske poslove) koja je nadležna za kontrolu upravnih akata.

Ovdje posebno ističemo da je najkritičniji i najkritikovani dio u izvještavanju o prijavama građana o slučajevima korupcije bio vrlo česti izostanak podataka o ishodu prijave, tj. da li je ista procesuirana, odnosno da li je uticala na pokretanje krivičnog ili nekog drugog postupka. Izostanak ove vrste „završnog“ podatka je često uticala na gubitak povjerenja u „sistem“, iako je zbog njega moglo doći iz više razloga- nedovoljan kvalitet prijave za dalje postupanje; potreba za dodatnim informacijama koje nekada zahtijevaju duže vremena, i dr.

Što se tiče obaveze UAI da analizira podatke o prijavama koje sama dobije i koje dobiju drugi organi u smislu izvještavanja Vlade CG o ukupnom broju prijava, upoređenju sa pretodnim periodima, statističkim i drugim relevantnim podacima, UAI to izvršava i dostavlja Vladi tromjesečno. Međutim, smatramo da unaprijeđenje postojećeg sistema prijava građana, treba prije svega tražiti u segmentu postupanja po prijavama i snažnijem promovisanju zaštite onih koji prijavljuju slučajeve korupcije od strane građana ili državnih službenika i namještenika. Navedeno, podrazumijeva postojanje potrebe za još čvršćom međuagencijskom saradnjom.

Mjera: okrugli sto za predstavnike svih organa koji imaju otvorene telefonske linije za prijave korupcije

Sistemske uspostavljeni mehanizmi za postupanje po prijavama koje dolaze iz ili izvan organa uprave, mogu imati problem sa pouzdanošću i kredibilitetom u javnosti, što ograničava domet i efektivnost samog mehanizma prijave. Iz navedenih razloga, potrebno je preduzeti određene mjere u ovoj oblasti:

Mjere:

3.1 Saradnja u konkretnim predmetima po prijavama korupcije podrazumijeva redovnu praksu osnivanja radnih timova oko jednog predmeta uz učešće odgovarajućih stručnjaka. Broj i sastav radnih timova bi zavisio od težine i ozbiljnosti slučaja, a na osnovu zajednički uspostavljenih kriterija i opisa posla (*terms of reference*) koji bi zahtijevali uključivanje stručnjaka iz dva ili više organa.

3.2 Uspostaviti mehanizme saradnje za pojedine oblasti, npr. predmeti sukoba interesa u javnim nabavkama između KSSI i relevantnih institucija za postupke javnih nabavki (UJN i Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki).

4. Redovna koordinacija i zajednički nastupi:

Vrlo značajan dio unapređenja sveukupne koordinacije u oblasti prevencije korupcije se tiče usklađivanja aktivnosti svih odgovornih državnih organa u realizaciji postavljenih pravno-političkih ciljeva. U tom smislu, potrebno je osigurati odgovarajuće normative, institucionalne i druge pretpostavke za što djelotvorniju koordinaciju i sveobuhvatno sprovođenje aktivnosti postavljenih na osnovu pojedinačnih propisa i strateških dokumenata.

U dosadašnjem periodu, ostvaren je djelimičan napredak u oblasti koordinacije, dok trenutno postavljeni pravni okvir daje određene, nekada ograničavajuće mogućnosti. Naime, primjetno je da se, u najširem mogućem smislu, realizacijom mjera iz dosadašnjih Strategija i IAP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala želi uspostaviti jedinstven i efikasan sistem koordinacije u provođenju anti-korupcijskih aktivnosti. Međutim, koordinaciju treba ostvariti na svim nivoima vlasti, uz neophodnu interakciju između javnog i privatnog sektora i uz stalnu evaluaciju stvarnih efekata njene implementacije u praksi. Na ovaj način bi svi važeći politički i pravni dokumenti bili adekvatno usklađeni sa relevantnim međunarodnim standardima koji preporučuju da koordinacioni mehanizmi treba da budu otvoreni za vršenje stalnog monitoringa i evaluacije, uz podjednako učešće svih u vršenju monitoringa. Svrha takvih napora je dvostruka, stalnom evaluacijom se

postojeće mjere prevencije mogu izmijeniti, i po potrebi dopuniti ako to nalažu inputi iz prakse, odnosno, sprovedenim zajedničkim monitoringom od strane više preventivnih organa se može predložiti usvajanje sasvim novih mjera za efikasniju prevenciju. Ova vrsta preporuka sprovodi se kroz aktivnosti Sekretarijata NK i same NK. Ovakav vid monitoringa potrebno je uspostaviti i u domenu drugih preventivnih aktivnosti, npr. sukob interesa, javne nabavke i dr.

Mjera 4: Stvoriti pretpostavke za uspostavljanje *ad-hoc* neformalnog mehanizma koordinacije preventivnih aktivnosti između UAI, KSSI i drugih organa sa ciljem redovnih i blagovremenih među-institucionalnih usklađivanja politika i koordinacije aktivnosti kao i usvajanja zajedničkih periodičnih izvještaja i zaključaka o rezultatima u prevenciji korupcije.

Ono što se želi postići ovom mjerom je da neformalno institucionalizovana koordinacija prevencije korupcije u što kraćem roku počne rad na unaprijeđenju postojećeg pravnog okvira za prevenciju, odnosno, da prati rezultate sprovođenja zakona i podzakonskih akata (posebno procedura za postupanje u nadležnim institucijama) i predlaganje novih zakonodavnih i drugih orijentacionih rješenja u ovoj oblasti. Svi nadežni organi i tijela treba da izvrše procjenu sopstvenih organizacionih rješenja i stvarnih nadležnosti u ovom području, sa posebnim osvrtom na dosadašnje rezultate u prevenciji, te da iznesu konkretne prijedloge za poboljšanje zakonodavnog okvira i institucionalnih kapaciteta.

Dosadašnje analize nijesu pokazale da postoji rizik od preklapanja postojećih nadležnosti u decentralizovanom sistemu prevencije kod nas ²⁰. Novom organizacijom sistema državne uprave nadležnosti UAI, UC, PU, ostale su iste, iako su postali organi u sastavu nadležnih ministarstava: ministarstvo pravde i ministarstvo finansija. Međutim, posljednjim izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa nadležnosti KSSI su značajno proširene u smislu jačanja kontrolnih funkcija.

Važnost i kompleksnost izrade i sprovođenja planova integriteta nameće posebnu obavezu starješinama državnih organa koji preventivno djeluju protiv korupcije, da zajedno sa resornim ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave (u dijelu javnosti i transparentnosti rada organa državne uprave), odnosno kadrovskog osposobljavanja, djeluju u međusobnoj koordinaciji.

²⁰ SIGMA izvještaj, maj 2011. godine; Pravno institucionalna analiza sistema državne uprave CG, usvojen od Vlade CG decembra 2011. godine.

Sadržajno se ovaj vid koordinacije treba realizovati putem nekoliko, po prirodi različitih ali uzajamno usklađenih pod-mjera, koje se odnose na aktivnosti na izradi, sprovođenju i kontroli planova integriteta, a sve u cilju bolje efikasnosti i transparentnosti rada organa državne uprave.

Pod-mjere 4:

- 4.1** Koordinisani pristup prilikom kreiranja politika za prevenciju korupcije;
- 4.2** Zajedničko iznošenje rezultata i analiza u javnost, putem konferencija za štampu, stručnih tematskih rasprava i objavljivanja izvještaja iz kojih proizilazi napredak u prevenciji korupcije;
- 4.3** Ko-finansiranje određenih projekata;
- 4.4** Zajedničko konkurisanje za neke od projekata u okviru IPA sredstava;
- 4.5** Evaluacija aktivnosti na podizanju svijesti građana o prevenciji korupcije, na osnovu zajednički uspostavljene metodologije i pokretanje novih inicijativa usmjerenih ka mjerljivim rezultatima;
- 4.6** Zajedničko promovisanje dobre prakse, naročito u pogledu novih nadležnosti UAI (plan integriteta, dr);
- 4.7** Kreiranje partnerskih i drugih mreža i kontakata (*networking*);
- 4.8** Dalje razvijanje metoda koordinacije i saradnje sa organizacijama civilnog društva;
- 4.9** Analiza izvještaja DRI i mogućih uticaja na prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije, uz usvajanje preporuka nadležnim organima;
- 4.10** Koordinisano uvođenje internih pravila i postupaka za službenike i namještenike koji prijavljuju korupciju (zviždači), i sl.

Sve navedene mjere i pod mjere nije moguće taksativno nabrojati i iste se mogu dopunjavati i mijenjati, s tim da bi poželjno bilo usvajati i razrađivati metode njihove primjene na zajedničkim sastancima neformalne koordinacijske strukture.

PRVI DIO- REZIME SA PREDLOGOM DALJIH AKTIVNOSTI

Crna Gora je na početku procesa pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji, a otvaranje poglavlja 23 i 24. u dijelu koji se, između ostalog odnosi i na borbu protiv korupcije, čiji sastavni dio čini prevencija, može poslužiti kao dodatni motiv za unaprijeđenje koordinacije institucija koje rade na prevenciji. Ipak, ono što u kratkom roku Crna Gora mora dokazati su vidljiva poboljšanja samog sistema borbe protiv korupcije, uključujući i aktivnosti preventivnog djelovanja protiv ove negativne društvene pojave.

Iz svega navedenog u Prvom dijelu ovog izvještaja proizilazi da pored pokušaja centralizacije nekih preventivnih aktivnosti, pogotovo u okvirima UAI, ostaje još mnogo toga da se uradi kako bi prevencija korupcije ispunila svoju funkciju da odvraća od zloupotreba ili koruptivnih ponašanja u državnoj upravi. Da bi se to postiglo, potrebno je i dalje preduzimati koordinisane aktivnosti vezano za sprječavanje sukoba interesa, podizanje nivoa javne svijesti o štetnosti korupcije u javnosti, ali i kod državnih službenika i namještenika. Još dosljednije insistirati na promociji i primjeni principa transparentnost i odgovornost u radu državnih organa, uz zakonito postupanje i primjenu etičkih pravila, što sve zahtijeva povećanje nivoa koordinacije među državnim organima.

Pored navedenog, preispitati mogućnost upostavljanja jednog neformalnog *ad-hoc* mehanizma, u vidu npr. Koordinacionog savjeta za prevenciju korupcije ili sličnog tijela, koje bi moglo imati pozitivan učinak u državnim strukturama, uključujući i sistem državne uprave. Takvo tijelo ²¹, bi moglo doprinijeti boljoj koordinaciji i razmjeni informacija među različitim akterima na polju prevencije korupcije u Crnoj Gori. Pri tome, neophodno je uzeti u obzir rizik od „preklapanja“ sa nadležnostima već postojećih organa ili tijela, prije svega Nacionalne komisije, dodatno trošenje već ionako ograničenih i opterećenih administrativnih kapaciteta, pa je stoga preporučljiv oprez u samom koncipiranju navedenog mehanizma.

S obzirom da je usvojeno opredjeljenje da se za sada ne obrazuje jedinstveni preventivni organ, nameće se potreba unapređenja koordinacije između ključnih preventivnih organa. Sve predložene mjere su takvog karaktera koji odgovaraju potrebi za proaktivnim djelovanjem unutar postojećih okvira, kako zakonskih tako i institucionalnih, jer se ne očekuju značajnije intervencije u zakonodavnom antikorupcijskom okviru. Imajući u vidu navedeno, akcenat je mjerama koordinacije i saradnje između nadležnih organa, koje treba da utiču da se oni organizaciono i stručno pripreme za efikasni sprovođenje preventivnih aktivnosti.

Pri sprovođenju navedenog, veoma je važno da se uoči prostor za djelovanje unutar zadatih okvira kako bi se poboljšalo preventivno djelovanje, a ne samo oslanjati se na

²¹ Za razliku od Savjeta za reformu javne uprave, koji nema koordinirajuću ulogu, već je posvećen razmatranju izvještaja o sprovođenju Strategije javne uprave.

imperativne norme ili podzakonske akte koje su u svrhu sprovođenja istih. Ovdje je dakle potrebno u određenoj mjeri promijeniti, tj. unaprijediti institucionalnu saradnju, jer je prevencija nekog krivičnog djela, pa stoga i korupcije, nešto što tek treba da pokaže vidljive rezultate, u skladu sa već čvrsto proklamovanim političkim opredjeljenjem i u skladu sa odredbama ratifikovanih međunarodnih instrumenata.

U tom smislu, kao zaključak, da bi jedna ovakva koordinisana akcija preventivnih organa imala uspjeha u svom radu potrebno je da su, kumulativno, ispunjene slijedeće pretpostavke:

- Strateški postaviti koordinaciju na viši stepen institucionalnog djelovanja u prevenciji korupcije;
- Spremnosti za pro-aktivno sprovođenje propisa u oblasti prevencije definisane kao posvećenost državnih organa da prevencija bude efektivan mehanizam za odvrćanje od nezakonitog djelovanja;
- Konkretna akcija i rezultati svih državnih organa i društvenih faktora;
- Efikasno sprovođenje zakonodavstva sa jasno definisanim kvalifikacijama koruptivnog ponašanja i mehanizmima primjene zakona;
- Transparentnost i efektivni mehanizmi odgovornosti;
- Javno povjerenje u rad preventivnih organa (kredibilitet);
- Aktivno učešće civilnog društva u prevenciji korupcije, uz međusobno poštovanje nadležnosti;
- Odgovarajuća ekspertiza i specijalizacija u načinima i metodama u borbi protiv korupcije;
- Dovoljni resursi i finansiranje rada organa za prevenciju, i
- Visok nivo etičkog ponašanja, odnosno integriteta, inkorporiran u kodese etike i planove integriteta na svim nivoima vlasti²².

²² Best Practices in Combating Corruption, OSCE Office of the Co-ordinator for Economic and Enviromental Activities, strana 167.

U međuvremenu, određene korekcije na relevantnom zakonodavstvu su urađene kako bi se unaprijedila kontrolna funkcija pojedinih preventivnih institucija, a što je predmet Drugog dijela ovog izvještaja.

II. EFEKTI SPROVOĐENJA ANTI-KORUPCIJSKIH ZAKONA KOJIMA SU ZADNJIM IZMJENAMA PROŠIRENE KONTROLNE NADLEŽNOSTI (UJN, USPFNT, KSSI, DRI, DIK)

U Drugom dijelu ovog izvještaja analiziran je određeni broj zakona koji su inovirani ili u kojima su tokom prošle i ove godine izvršene izmjene i dopune sa ciljem uvođenja dodatnih kontrolnih mehanizama, radi poboljšanja efikasnosti djelovanja protiv korupcije. Tako je analiziran stepen usaglašenosti i sprovođenje odredbi u navedenim zakonima, uzimajući u obzir činjenicu različitog vremena stupanja na snagu pojedinih izmjena, kao i relativno kratkog vremena za njihovo sprovođenje.

Zakonodavstvo u oblasti sukoba interesa, javnih nabavki, sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, finansiranja političkih partija, kao i poreski i carinski zakoni su u posljednjih godinu do dvije pretrpjeli određene izmjene i dopune, kako bi institucije koje ih sprovode imale određene, većinom kontrolne instrumente za uspješniju prevenciju koruptivnih aktivnosti. Iako su izmjene o kojima će biti riječ u ovom dijelu Izvještaja na početku primjene u nadležnim organima, mogu se uočiti neki ograničavajući faktori koji

se tiču nepotpunog ili faznog regulisanja nekih od instituta ili procedura uvedenih u zakonodavstvo. Ovo se prvenstveno odnosi na Zakon o finansiranju političkih partija i donekle na Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Pozitivni efekti se uglavnom odnose na oblast javnih nabavki, i u dijelu sukoba interesa (dodatne zabrane) o čemu će biti riječ u daljem tekstu ovog izvještaja.

S druge strane, administrativni kapaciteti oragna i tijela poput KSSI, UJN-KKPJN i DIK-a, tek treba da se razviju i osnaže za takvu primjenu propisa koja zahtjeva, osim koordinisanog djelovanja i određeni stepen proaktivnosti u iznalaženju najbolje prakse. Opšta je ocjena već pomenutih izvještaja, kako Evropske komisije tako i SIGMA-e, da su nezavisnost i profesionalni kapaciteti nadzornih institucija i dalje slaba karika te da će naročita pažnja morati biti posvećena tom aspektu u narednom periodu²³. Međutim, kako je konstatovao i GRECO izvještaj iz decembra 2012, još uvijek je rano za ocjenu da li poboljšanja inkorporirana u zakonodavstvo na tom polju zaista proizvode željeni efekat²⁴.

Shodno tome, u narednim pod-sekcijama ovog izvještaja, fokus će biti na samo onim odredbama u pomenutim zakonima koje se odnose na kontrolne mehanizme, odnosno nadzor, a ne na efektivnost primjene cijelokupnog zakona, što će biti predmet aktivnosti kroz projekat IPA 2010. Nakon osvrta i analize relevantnih odredbi u svakom od zakona, u ovom Izvještaju će biti formulisane preporuke za unaprijeđenje efektivnosti u sprovođenju navedenih zakona.

1) Zakon o sprječavanju sukoba interesa

Već je poznato da su sprječavanje sukoba interesa uopšte, a posebno režim prijavljivanja imovine javnih funkcionera moćni instrumenti u prevenciji korupcije na najvišem nivou i da utiču na integritet, tj. kredibilitet vršenja javne vlasti.

U Crnoj Gori je izmjenama Zakona o sukobu interesa iz 2011. godine, od kojih su neke stupile na snagu tek 1. 03. 2012. g, uvedeno niz novih ovlaštenja KSSI, kako bi se ojačala njena kontrolna, tj. nadzorna funkcija i djelotvornost u sprovođenju zakona.

²³ Pomenuti izvještaj EK iz 2012, strana 11.

²⁴ GRECO RC-III (2012) 17E Treći krug evaluacije, Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, Strazbur, decembar 2012, tačka 56. po pitanju snažnije kontrole finansiranja političkih partija od strane DRI, strana 11.

Iako ne postoji jasna regulativa Evropske unije (EU), niti dio *acquis communautaire* o sprječavanju sukoba interesa ili o prijavljivanju imovine funkcionera, zemlje kandidati za članstvo u EU su predmetom izvještavanja o napretku od strane Evropske komisije (EK) u oblasti antikorupcijske politike. Kao posljedica toga, sprječavanje sukoba interesa i prijavljivanje imovine su postali *de facto* mjerila EU prema zemljama kandidatima u procesu proširenja. U koncipiranju tih mjerila, EK se uglavnom vodi standardima i normama propisanim u Konvenciji UN protiv korupcije (čl. 7, 8 i dr.), ali i u okviru Savjeta Evrope, odnosno relevantnim preporukama GRECO-a (IV evaluacija koju će Crna Gora prolaziti tokom 2014. g. odnositi će se na aktivnosti u sprječavanju sukoba interesa kod poslanika Skupštine CG, sudija i tužilaca). Upravo su sprovođenje odredbi iz navedenih konvencija u naš pravni sistem, kao i dosadašnji nalazi izvještaja o napretku EK i analize ekspertske institucije doprinijeli unaprijeđenju zakonodavstva kod nas po važnim pitanjima za efektivnost upravljanja sukobom interesa i prijavljenom imovinom javnih funkcionera.

Najvažnija od navedenih izmjena odnosi se na mogućnost vršenja provjere podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera, što se može smatrati jednom vrstom administrativne istrage²⁵. Iako proteklo godinu dana od primjene ovog dodatnog mehanizma, ostaju neka pitanja o načinu sprovođenja i dometu ovih odredbi, od kojih izdvajamo slijedeće:

- pristup bankarskim računima javnih funkcionera: u vršenju provjere podataka o imovini i prihodima KSSI-ju nije dozvoljen direktan pristup bankarskim računima javnih funkcionera. Banke dozvoljavaju takav pristup samo u slučaju kad postoji sudski nalog, što podrazumjeva da je pokrenut određeni postupak pred sudom, u kojem KSSI ne bi igrala ulogu istražitelja već to rade drugi organi. Međutim, izvjesno je da zbog propisa o zaštiti podataka ličnosti i drugih bankarskih propisa KSSI neće biti u mogućnosti da to učini ni u buduće, pa ovaj segment administrativne provjere ostaje i dalje neriješen, što može da ima dalekosežne posljedice na efektivnost sistema sukoba interesa.

Osim toga, prema članu 52. Konvencije UN protiv korupcije traži se od država ugovornica da provjeravaju identitete komitenata koji raspolažu „velikim iznosima“, da se pojača kontrola računa, a posebno za pojedince koji su bili ili su na istaknutim javnim funkcijama, te članovima njihovih porodica ili bliskih saradnika. Nadalje, traži se od

²⁵ Član 20 a, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Sl. list CG“, br. 41/11 i 47/11).

javnih funkcionera koji imaju račune u stranim bankama da te podatke prijave nadležnom organu u državi. Kao način sprovođenja ovih zahtijeva u praksi treba tražiti u mogućnosti da se eventualno KSSI indirektno obrati bankama posredstvom USP NFT²⁶, što je predmet širokih konsultacija koje se sprovode u okviru realizacije Projekta IPA 2010 i uključuje mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka.

- **pitanje „nezakonitog bogaćenja“ javnih funkcionera:** uprkos uvođenju mogućnosti provjere podataka o imovini i nakon isteka mandata javnog funkcionera²⁷, jedna od zamjerki iz posljednjeg izvještaja o napretku EK je da se „prijave o imovini i prihodima još uvijek suštinski ne provjeravaju kako bi se ustanovili slučajevi nezakonitog bogaćenja“²⁸.

Međutim, „nezakonito bogaćenje“ ne postoji kao takvo u krivičnom zakonodavstvu Crne Gore, pa shodno tome i tako definisano krivično djelo nije propisano u Krivičnom zakoniku (KZ CG). Ipak treba imati u vidu da se radi o krivičnom djelu za koje Konvencija UN protiv korupcije (član 20) preporučuje državama potpisnicama da razmotre (nije obavezno) njegovo uvođenje u krivično zakonodavstvo, („U zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema...“), kao i da KZ CG u Posebnom dijelu krivičnih djela protiv imovine (Glava XXII) sadrži „pribavljanje protivpravne imovinske koristi“, (čl. 244, Prevara), a koji element mora biti ispunjen da bi se određena radnja mogla kvalifikovati kao krivično djelo protiv imovine. S druge strane, u Glavi VII KZ CG sadržane su odredbe o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.

Ostaje stoga otvoreno pitanje u kojoj mjeri su navedene izmjene Zakona o sukobu interesa (propisivanje obaveze podnošenja i mogućnosti provjere imovinskog stanja i nakon prestanka funkcije), te pomenute odredbe KZ CG u funkciji realizacije definicije UNCAC-a “znatno uvećanje dobara javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegov legalni prihod.” (čl. 20). Uporedno iskustvo iz Makedonije govori o tome da je nadležni organ za upravljanje prijavama imovine ujedno nadležan i za „kontrolu porijekla“ iste. Ovo pitanje ostaje da bude predmet rasprave prilikom narednih zakonodavnih unaprijeđenja.

²⁶ Ta je mogućnost, kao pragmatično rješenje, pomenuta u razgovoru međunarodnog konsultanta sa USP NFT održanom 2.11. 2012. g.

²⁷ Član 19. sadašnjeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

²⁸ Pomenuti izvještaj EK iz 2012, strana 11.

Pitanje nespojivosti funkcija: Od drugih odredbi zakona, treba istaći nespojivost funkcije poslanika Skupštine Crne Gore sa članstvom i upravnim odborima javnih preduzeća, kao i nespojivost izvršne i zakonodavne funkcije na lokalnom i državnom nivou, što je jedna od dugo očekivanih izmjena čije je sprovođenje imalo pozitivnog odjeka i u javnosti i kod relevantnih međunarodnih subjekata. Ipak, ostavljena mogućnost nekim kategorijama javnih funkcionera da budu ipak članovi upravnih odbora (npr. predsjednici opština itd.), iako kao izuzetak, može izazvati problem u primjeni, jer nije izričito navedeno u kojim slučajevima i pod kojim uslovima je taj izetak dozvoljen.

U skladu s navedenim, moguće je formulisati slijedeće preporuke u cilju poboljšanja efektivnosti Zakona o sprječavanju sukoba interesa:

Preporuke – Sukob interesa i kontrola tačnosti prijava o imovini:

- 1) Razmotriti dopunu Pravilnika o postupku pred KSSI na način da se spriječi, ukoliko je to moguće, prikrivanje imovine ili prihoda javnih funkcionera tako što će se provjere vršiti i kod organa i institucija kojima KSSI nema direktan pristup (banke, domaće i strane, nerezidentni računi). Za navedeno je potrebna dodatna koordinacija i konkretan dogovor npr. sa USPNFT, kao i na osnovu međunarodnih sporazuma.
- 2) Razmotriti kaznenu politiku: propisivanje prekršajnih sankcija do 1.500 eura za netačne izjave o imovinskom stanju u mjeri u kojoj je to propisano nema efekat da odvraća javnog funkcionera od netačnog prijavljivanja imovine.
- 3) Organizovati stručnu raspravu o harmonizaciji Zakona o sprječavanju sukoba interesa sa krivičnim i drugim povezanim zakonodavstvom (poreskim itd.), naročito u oblasti sticanja protivpravne imovinske koristi i oduzimanja iste, jer neusklađenost između ovog i drugih zakona mogu doprinijeti neefikasnom krivičnom gonjenju i izricanju krivičnih sankcija.

Pored navedenoga, potrebno je istaći da je Planom rada Vlade CG o ispunjavanju preporuka iz Izvještaja o napretku EK za 2012. godinu, (mjera 185) određeno da se u prvoj polovini 2013. g. donesu odgovarajući propisi kojima bi se obuhvatile i određene kategorije, prije svega rukovodećih državnih službenika i namještenika koji bi bili obavezni da prijavljuju podatke o prihodima i imovini, čime bi se pored javnih funkcionera znatno povećao ukupni broj obveznika izvještavanja o imovini i prihodima.

2) Zakon o finansiranju političkih partija

Zakon o finansiranju političkih partija je pretrpio izmjene i dopune u dva navrata: august 2011 i januar 2012. godine. Premda su pojedine izmjene ocjenjene uglavnom pozitivno, a neke su tek djelimično ispunjene ²⁹ kad je u pitanju transparentnost, kontrola i odgovornost političkih partija, zakon se još uvijek ne dotiče ključnih nedostataka iz ranijeg perioda, a ono što je najvažnije, pruža prostor za dvostruko tumačenje i pravnu nesigurnost koja ostavlja prostor za zloupotrebe i koruptivno ponašanje. Prema ocjeni gore pomenutog izvještaja SIGMA-e o Crnoj Gori iz 2012. godine, potrebno je unaprijediti zakonodavna rješenja u sledećim oblastima:

- Zakon se ne odnosi sve vrste izbora. Izmjene zakona o finansiranju političkih stranaka morale bi se desiti istovremeno sa izmjenama postojećih zakona o političkim strankama i izborima, kako parlamentarnih tako i predsjedničkih ³⁰. Trenutno se radi analiza usklađenosti pet važećih zakona koji se odnose na oblast finansiranja političkih partija u okviru projekta IPA 2010. Takođe Vlada je povodom usvajanja GRECO izvještaja u decembru 2012. g. zadužila Ministarstvo finansija da formira RG za predlog unaprijeđenja navedenog zakonodavstva. RG je već počela sa radom, polazeći od navedenih primjedbi: Sprovođenje zakona je nejasno i zahtijeva više institucionalnih aktera, što čini spornim i nadležnosti DRI i DIK-a u pogledu vršenja nadzora; Aktivnosti praćenja i kontrole porijekla i načina prikupljanja priloga nijesu jasno definisani u okviru nadležnosti DIK-a; Okvir za sankcije je neadekvatan, jer se oslanja samo na prekršajne, tj. novčane kazne, bez mogućnosti korišćenja administrativnih ili krivičnih sankcija. Osim toga, Zakon ne nudi jasan, nezavisan i pouzdan mehanizam za pokretanje prekršajnog postupka.

Dakle, kad je u pitanju dodatni kontrolni mehanizam, odnosno pojačan nadzor nad sprovođenjem zakona, dvije institucije se pominju kao ključne: Državna revizorska institucija (DRI) i Državna izborna komisija (DIK).

I GRECO je sa svoje strane u svom posljednjem krugu evaluacije iz decembra 2012, pored naglašavanja uspješnog unaprijeđenja u ovoj oblasti, konstatovao i da, između ostalog „(...) dodatne mjere mogu se preduzeti na jačanju unutrašnje discipline političkih partija, regulisanju korišćenja javnih sredstava tokom izbornog perioda, i proširenju obuhvata odredbi o sankcijama“. Takođe je ukazano, „biće presudno osigurati da nadzorne nadležnosti prenesene na Državnu revizorsku instituciju i Državnu izbornu komisiju budu pravilno obavljane u praksi. Isto tako, predstoji praktično ispitivanje sistema sankcija kako bi se provjerila njihova srazmjernost, zatim da li djeluju odvraćajuće i koliko su djelotvorne“ (...) ³¹.

²⁹ Od 10 preporuka GRECO-a u III krugu evaluacije (dio koji se odnosi na finansiranje političkih partija), 4 preporuke iz ove oblasti su ocjenjene kao djelimično ispunjene, a vlasti se pozivaju da unaprijede njihovo sprovođenje. Vidjeti pomenuti izvještaj GRECO-a, tačka 72.

³⁰ Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore na različit način u institucionalnom i normativnom smislu tretira to pitanje od Zakona o finansiranju političkih partija.

³¹ Pomenuti izvještaj GRECO-a, III evaluacija, tačka 73, strana 13.

Nedavno sprovedeni parlamentarni izbori iz 2012. godine. pokazali su da je bilo poteškoća kod sprovođenja Zakona o finansiranju političkih stranaka u dijelu nadležnosti DRI i DIK-a u cilju kontrole finansiranja izborne kampanje. Ono što je rezultat ovako postavljenog zakonskog okvira je da se svaka od institucija nadležnih za „sprovođenje“ izjasnila „nenadležnom“ kad je u pitanju predlaganje, tj. izricanje sankcije za pojedina kršenje zakona. Međutim, ako je namjera zakonodavca bila da obje institucije „vrše sprovođenje“ (pod uslovom da to zaista znači i „sprovođenje“), onda ne bi smjelo doći do situacije u kojoj se tumačenjem ovih odredbi jedna od institucija oglašava nenadležnom. Drugim riječima, kao što je to slučaj u drugim zakonima, npr. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, zakonski termin koji ne bi ostavljao prostora za tumačenje bi bio „nadzor nad sprovođenjem zakona“.

Iz svega navedenog, mogu se izvući slijedeće preporuke kad je u pitanju efektivnost Zakona o finansiranju političkih partija:

Preporuke – Finansiranje političkih partija

- 1) Uskladiti zakone o Finansiranju političkih stranaka, Zakon o izboru poslanika i odbornika i Zakon o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore ..., Zakon o izboru predsjednika CG i Zakon o političkim partijama, te omogućiti nadzor nad sprovođenjem ovih zakona sa jednog mjesta, odnosno, iz jednog organa. ³²;
- 2) Ukoliko nije moguće institucionalno uvezati nadzor u doglednom periodu, potrebno je jasno i pravno nedvosmisleno razgraničiti nadležnosti institucija kad je u pitanju nadzor i kontrola finansiranja izbornih kampanja, kako bi se suzio prostor za izbjegavanje nadležnosti i time za eventualne nedozvoljene radnje kao posljedica ove pravne praznine;
- 3) Preispitati okvir i mehanizme izricanja sankcija u cilju poboljšanja djelotvornosti istih;
- 4) Regulisati nadležnost za praćenje i kontrolu porijekla priloga.

3) Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma

Ovaj zakon (skraćeno: ZSPNFT) je takođe mijenjan u 2012. godini („Sl. list CG“, broj, 14/12) kako bi se unaprijedila kontrola nad bankama, agencijama za nadzor osiguranja i drugim obveznicima po zakonu, u dijelu sprječavanja pranja novca. Na osnovu tih izmjena, (čl. 86) organi koji su dužni da vrše nadzor nad sprovođenjem zakona i propisa

³²Prema Zakonu o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, nadzor nad sprovođenjem zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove finansija, odnosno ministarstvo, dok sa druge strane, u Zakonu o finansiranju političkih partija to su DRI i DIK.

donijetih na osnovu njega ³³ obavještavaju USP NFT o broju izvršenih kontrola. I ove izmjene kao i u prethodno analiziranim zakonima, tj. njihovim kontrolnim mehanizmima, su zasnovane na ispunjavanju preporuka relevantnih izvještaja MANIVAL-a, EK ³⁴ tako i realizacije mjera iz IAP-a za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ³⁵.

Međutim, efektivnost ovih izmjena koje su stupile na snagu u martu 2012. g, će se moći u punom obimu mjeriti tek početkom 2013. godine kada svi obveznici dostave izvještaje o sprovedenim kontrolama, obzirom da je Zakon prije izmjena propisivao da kontrolu dijela poslovanja nad, npr. društvima za osiguranje vrši samo USP NFT, a ne Agencija za nadzor osiguranja kako je sada propisano, odnosno drugi obveznici zakona. Nadalje, režim sankcija koji propisuje Zakon u slučaju njegovog kršenja (podnošenje prekršajne prijave) ostaje upitan sa stanovišta kredibilitnosti i djelotvornosti. Obzirom da su pranje novca i finansiranje terorizma krivična djela, propisana u KZ CG, izmijene i dopune KZ CG koje su u toku, pored ostalih sadrže i unaprijeđenje zakonskih rješenja u oboj oblasti. Inače, nedostaju podaci da je bilo koji nadzorni organ, obveznik po ZSP NFT, osim USP NFT podnio prekršajnu prijavu, a pogotovo krivičnu prijavu za ova krivična djela ³⁶. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti onim organima koji nadziru aktivnosti kockarnica i kazina, jer su to jedne od najosjetljivijih oblasti kad je riječ o pranju novca, kao i aktivnosti agencija za nekretnine.

Iz prethodno navedenog, moguće je formulisati slijedeće preporuke:

Preporuke – Sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma

- 1) Preispitati sistem prekršajnih sankcija za kršenje Zakona kako bi se provjerila njihova srazmjernost, da li djeluju odvraćajuće i koliko su djelotvorne;
- 2) Sastaviti listu osjetljivih aktivnosti i pooštriti sankcije za organe koji nadziru te aktivnosti u smislu ZSP NFT (igre na sreću, osiguravajuće kuće, promet nekretnina itd);
- 3) Napraviti analizu efikasnosti djelovanja decentralizovanog sistema nadzora (revizija potpisanog memoranduma o saradnji između USP NFT i drugih nadzornih organa) nad sprovođenjem zakona;

³³ Ti organi su: USP NFT, Centralna Banka, Komisija za hartije od vrijednosti, Ministarstvo finansija, Notarska i Advokatska komora, Agencija za nadzor osiguranja, Uprava za igre na sreću, itd.

³⁴ U izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. g, EK je navela, između ostalog, da „postoje praznine i rizici u sistemu za izvještavanje o sumnjivim transakcijama, kao i da su aktivnosti nadzornih organa još uvijek ostale neuresene. Banke su ostale jedini obveznici, dok nema prijavljenih sumnjivih transakcija od drugih obveznika: osiguravajućih kuća, kazina, ovlašćenih učesnika na tržištu hartija od vrijednosti, berzi ...Takode, u izvještaju se navodi je neophodno da USP NFT zauzme proaktivniji pristup, tj. da ojača svoja kontrolna ovlašćenja“.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mn_rapport_2011_en.pdf, strana 35.

³⁵ Mjera 337: „Unaprijediti sistem kontrole nad radom banaka i drugih obveznika po ZSP NFT“.

³⁶ Iz razgovora sa predstavnikom USP NFT, koji je vodio međunarodni konsultant 02.11.2012.g u Podgorici.

- 4) Ako se rezultati prethodne analize pokažu negativni, sačiniti mjere za jačanje kontrolnih ovlašćenja, bilo u okviru USPNFT, bilo drugog organa (npr. nadležni sektor u okviru Uprave policije) koji bi imao potrebne administrativne kapacitete za sprovođenje zakona. U tom pogledu jačati saradnju USPNFT, Uprave policije i tužilaštva;
- 5) Podizati svijest obveznika zakona o ispravnom sprovođenju zakona i drugih propisa u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma i metodama saradnje i razmjene informacija organa koji vrše nadzor nad sprovođenjem zakona.

4) Zakon o javnim nabavkama, poreski i carinski zakoni

Kad su u pitanju ova tri zakona, oni su u velikoj mjeri usklađeni sa *Acquis Communautaire*, te su uveli dodatne antikorupcijske mjere u cilju primjene zahtjevanih međunarodnih standarda. Iz tog razloga početak primjene novih mehanizama izaziva manje pravnih i institucionalnih nedosljednosti i kontroverzi, pa umjesto preporuka za poboljšanje zakonskog okvira ili revizije mehanizma kontrole, odnosno sankcija, izvještaj je samo izdvojio određena pitanja koja dodatno treba razmotriti i riješiti kako bi u potpunosti zaživjeli predviđeni kontrolni mehanizmi.

Novi Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, broj: 42/11) koji je stupio na snagu 1. januara 2012. g, unio je nekoliko značajnih novina i poboljšanja kontrolne funkcije organa za sprovođenje zakona- Uprave za javne nabavke (UJN) i Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (KKPJN).

Početkom 2012.g, na osnovu pomenute Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave formirana je Uprava za inspeksijske poslove, kojoj je povjereno, između ostalog i inspeksijska kontrola za vrijednost nabavki manjoj od 500.000 eura, a za iznos preko tog je za kontrolu je zadužena KKPJN. Takođe, mehanizam žalbi je revidiran uvođenjem takse na žalbe od 1% vrijednosti ugovora kojom se željelo preduprijediti neprimjereno ulaganje žalbi i povećati efikasnost odlučivanja.

Sa centralizacijom procesa javnih nabavki, tj. prenošenjem ovlašćenja sa više individualnih obveznika na jedno resorno ministarstvo na osnovu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave iz januara 2012. g, znatno se pojednostavio način nadzora nad sistemom javnih nabavki.

Konačno, uveden je sistem provjere za službenike javnih nabavki u oblasti sukoba interesa, te mogućnost isključenja iz tenderske procedure u slučaju sumnje na sukob interesa. Time se ulažu dodatni napor za usklađivanjem Zakona ne samo sa EU propisima, već i sa relevantnim odredbama Konvencija UN protiv korupcije o sukobu interesa (član 7), odnosno vodičem za sprovođenje Konvencije koji nalaže (član 9. 1 e) da će: „sistemi javnih nabavki obuhvatiti mjere, koliko je to moguće, koje se tiču osoblja nadležnog za javne nabavke, kao što su izjava o postojanju ili nepostojanju interesa u pojedinom postupku nabavke, zatim postupci provjera i zahtjevi za obukom osoblja u toj oblasti“.

Bez obzira na navedeno, mogu se izdvojiti određene nedoumice u pogledu primjene novousvojenih osnaženih mehanizama kontrole i nadzora nad integritetom sistema javnih nabavki:

Javne nabavke – dodatna pitanja

- 1) Da li su nadležnosti i ovlašćenja novoosnovane Uprave za inspekcijske poslove jasno postavljena u odnosu na UJN po pitanju odlučivanja i davanja uputstava, i da li postoji redovna obostrana komunikacija ta dva organa?
- 2) Da li su obezbjeđeni dovoljni ljudski i materijalni resursi za efikasan rad inspekcije, uključujući i specijalizaciju inspektora za oblast javnih nabavki?
- 3) Ko je nadležan za djelovanje/sankcionisanje ukoliko se koristi šoping metoda više od dozvoljenog obima po ZJN?
- 4) Ko vrši kontrolu procesa planiranja javnih nabavki i kako se uklanjaju rizici od necjelishodnosti planiranja?
- 5) U kojoj mjeri Strategija i AP javnih nabavki (2011-2015) sadrže mjere i efektivno mjerljive indikatore za unaprijeđenje kontrolnih i nadzornih funkcija UJN i KKPJN i ko je nadležan za monitoring sprovođenja AP?
- 6) Da li je moguće izreći zabranu stranim kompanijama za koje postoji sumnja na korupciju da učestvuju u postupcima javnih nabavki?

Kad je u pitanju set poreskih zakona, potrebno je istaći da je u Poreskoj upravi unutrašnja kontrola unaprijeđena uspostavljanjem odvojenog Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, sa jasno definisanim postupkom kontrole i borbe protiv korupcije. Izmjenjen je zakon o jedinstvenoj naplati poreza, međutim ostaje problem prijave i naplate poreza konsultantskih usluga, npr. javni funkcioneri mogu imati više izvora prihoda u skladu sa Zakonom o sukobu interesa.

S druge pak strane, Carinski zakon nije usklađen sa drugim sistemskim zakonima, pogotovo sa Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, i dr. Bez obzira što se očekuje izrada novog Carinskog zakona u kojem će kontrolna funkcija

biti naglašena, UC je već kroz unutrašnju reorganizaciju u 2012. g. dala prioritet carinskoj reviziji i unutrašnjoj kontroli, vezujući je uz direktora uprave, umjesto u Sektoru bezbjednosti kao do sada. Posebna pažnja je posvećena razvoju integriteta u carinskoj službi, što je rezultiralo usvajanjem plana integriteta, mnogo prije nego je to postala zakonska obaveza na nivou državne uprave. Međutim, znanja iz oblasti integriteta, te razmjena podataka sa poreskom i UP, kao sredstvo efikasnijeg suprodstavljanja svim vidovima kršenja propisa i primjene antikorupcijskih pravila još uvijek nijesu dovoljno razvijena. Jedino u sklopu zajedničkog istražnog tima određena vrsta saradnje postoji, ali samo kada se radi o represivnom odgovoru na pojavu korupcije, dok je preventivni aspekt saradnje još uvijek nedovoljno zastupljen.

Uprkos navedenom, posljednji izvještaj o napretku EK iz oktobra 2012. g. je konstatovao da unutrašnja kontrola koje su obavile Poreska uprava i Uprava carina, zajedno sa Upravom policije su rezultirale sa 119 otvorenih istraga, od kojih je protiv 35 lica izrečena odgovarajuća sankcija, poput prekida radnog odnosa i sl.³⁷

U odnosu na sve prethodno, mogu se postaviti slijedeća dodatna pitanja:

Poreski i carinski zakoni – dodatna pitanja

- 1) Koji mehanizmi stoje na raspolaganju za suzbijanje utaje poreza i zloupotrebe fakultativnog prijavljivanja konsultantskih usluga, npr. od strane javnih funkcionera?
- 2) Kako se utaja poreza prikazuje u zvaničnim statistikama – kao administrativna sankcija ili krivično djelo?
- 3) Unaprijediti razmjenu obavještajnih podataka između UC, poreske uprave i UP mimo zajedničkog istražnog tima;
- 4) Analizirati samo-procenu rizičnih pojava unutar poreske i carinske administracije, kako na nivou centralnih uprava tako i na terenu.

DRUGI DIO- REZIME SA PREDLOGOM DALJIH AKTIVNOSTI

³⁷ Pomenuti izvještaj EK iz oktobra 2012.g, str. 48.

Iz prethodne kratke analize šest ključnih zakona za prevenciju korupcije proizilazi da su tri o sprječavanju sukoba interesa, finansiranju političkih partija i sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma kontrolni mehanizmi na početku primjene, pa nije bilo moguće u punoj mjeri ocijeniti efektivnost novih mjera. Kad je riječ o zakonima o javnim nabavkama, carinskom i poreskom setu zakona, uočene su određene nejasnoće i pravne praznine koje pored početnog uhadavanja organa koji ih sprovode predstavljaju dodatnu otežavajuću okolnost.

S obzirom na navedeno u ovom dokumentu su apostrofirane kritične zone i ponuđene konkretne preporuke za prevazilaženje tih nedostataka, imajući ipak u vidu da nije realno očekivati brze izmjene svakog od pomenutih zakona u kraćem roku. Međutim, predložene preporuke rijetko idu u smjeru izmjena i dopuna zakona, već uglavnom podzakonskih akata ili drugih mjera saradnje i koordinacije među institucijama koje će pomoći da se neke nejasnoće i problemi u primjeni kontrolnih mehanizama na vrijeme otkriju i preduprije.

Zaključno uzevši, ova Informacija je u oba svoja dijela nastojala dokazati da uspjeh u borbi protiv korupcije, kad je u pitanju njen preventivni aspekt, uveliko zavisi od kvaliteta međuinstitucionalne koordinacije i saradnje, u kojoj proaktivno djelovanje nadležnih organa dolazi najviše do izražaja naspram reaktivnog, odnosno pasivnog djelovanja. Takođe, mjere, preporuke i dodatna pitanja ovdje prikazani su u cilju davanja neophodnih dodatnih alatki institucijama kako bi i preventivne, kontrolne i represivne mehanizme učinili što djelotvornijim i korisnijim u borbi protiv korupcije.