

Usvajanje: 17. jun 2022.  
Objavljivanje: 25. oktobar 2022.

GrecoEval5Rep(2022)2

# PETI KRUG EVALUACIJE

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

## DRUGO ČITANJE

### IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI

# CRNA GORA

Za usvajanje od strane GRECO  
na 91.plenarnom sastanku (Strazbur, 13-17. jun 2022.  
godine)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## SADRŽAJ

<b>I. IZVRŠNI REZIME .....</b>	<b>4</b>
<b>II. UVOD I METODOLOGIJA .....</b>	<b>5</b>
<b>III. KONTEKST .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. SPREČAVANJE KORUPCIJE I PROMOVISANJE INTEGRITETA U OKVIRU ORGANA CENTRALNE VLASTI (NA NAJVIŠIM IZVRŠNIM FUNKCIJAMA).....</b>	<b>8</b>
<b>SISTEM VLASTI I NAJVIŠIH IZVRŠNIH FUNKCIJA.....</b>	<b>8</b>
<i>Sistem vlasti.....</i>	<i>8</i>
<i>Predsjednik Crne Gore .....</i>	<i>8</i>
<i>Vlada.....</i>	<i>8</i>
<i>Druga lica na najvišim izvršnim funkcijama .....</i>	<i>10</i>
<i>Naknade i druge beneficije lica na najvišim izvršnim funkcijama.....</i>	<i>11</i>
<b>ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I POLITIKA INTEGRITETA, REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR.....</b>	<b>12</b>
<i>Antikorupcijske politike i politike integriteta .....</i>	<i>12</i>
<i>Pravni okvir.....</i>	<i>13</i>
<i>Kodeks ponašanja.....</i>	<i>14</i>
<i>Institucionalni okvir .....</i>	<i>14</i>
<i>Svijest.....</i>	<i>16</i>
<b>TRANSPARENTNOST I NADZOR NAD IZVRŠNIM AKTIVNOSTIMA ORGANA CENTRALNE VLASTI.....</b>	<b>17</b>
<i>Pristup informacijama .....</i>	<i>17</i>
<i>Transparentnost budžeta .....</i>	<i>18</i>
<i>Transparentnost procesa donošenja zakona.....</i>	<i>19</i>
<i>Treće strane i lobisti.....</i>	<i>19</i>
<b>KONTROLNI MEHANIZMI KOJI SU PRIMJENLJIVI NA VLADINE ODLUKE I KREIRANJE POLITIKE .....</b>	<b>20</b>
<i>Interne i sudske revizije.....</i>	<i>20</i>
<i>Mehanizmi interne revizije i inspekcije .....</i>	<i>21</i>
<i>Državna revizorska institucija.....</i>	<i>21</i>
<i>Parlamentarna kontrola .....</i>	<i>21</i>
<b>SUKOB INTERESA .....</b>	<b>21</b>
<b>ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI .....</b>	<b>22</b>
<i>Nespojivost funkcija, spoljne aktivnosti i finansijski interesi .....</i>	<i>22</i>
<i>Ugovori s državnim organima .....</i>	<i>23</i>
<i>Pokloni.....</i>	<i>23</i>
<i>Zloupotreba povjerljivih informacija.....</i>	<i>24</i>
<i>Zloupotreba javnih resursa .....</i>	<i>24</i>
<i>Ograničenja po prestanku radnog odnosa .....</i>	<i>24</i>
<b>PODNOŠENJE IZVJEŠTAJA O IMOVINI, PRIHODIMA, OBVEZAMA I INTERESIMA .....</b>	<b>24</b>
<i>Zahtjevi u vezi s podnošenjem izvještaja .....</i>	<i>24</i>
<i>Mehanizmi provjere.....</i>	<i>25</i>
<b>ODGOVORNOST I MEHANIZMI IZVRŠENJA .....</b>	<b>26</b>
<i>Mehanizmi izvršenja bez krivičnog djela .....</i>	<i>26</i>
<i>Krivični postupak i imunitet .....</i>	<i>27</i>
<b>V. SPREČAVANJE KORUPCIJE U AGENCIJAMA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA .....</b>	<b>29</b>
<b>ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST ORGANA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA/POLICIJE .....</b>	<b>29</b>
<i>Pregled različitih organa za sprovođenje zakona .....</i>	<i>29</i>
<i>Pristup informacijama .....</i>	<i>30</i>
<i>Povjerenje javnosti u policiju .....</i>	<i>30</i>
<i>Sindikati i profesionalne organizacije .....</i>	<i>31</i>
<b>ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I POLITIKA INTEGRITETA, REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR.....</b>	<b>31</b>
<i>Antikorupcijska politika i politika integriteta.....</i>	<i>31</i>
<i>Upravljanje tajnim operacijama .....</i>	<i>32</i>
<i>Etička načela i pravila ponašanja .....</i>	<i>32</i>
<i>Savjeti, obuka i svijest.....</i>	<i>33</i>
<b>ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI SLUŽBE .....</b>	<b>33</b>

<i>Uslovi za zapošljavanje i procedura imenovanja .....</i>	<i>33</i>
<i>Evaluacija rada i unaprjeđenje .....</i>	<i>35</i>
<i>Rotacija zaposlenih, preraspodjela .....</i>	<i>35</i>
<i>Prestanak dužnosti i razrješenje .....</i>	<i>35</i>
<i>Zarade i benefiti .....</i>	<i>36</i>
<b>SUKOB INTERESA .....</b>	<b>36</b>
<b>ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI .....</b>	<b>36</b>
<i>Nespojivost dužnosti, aktivnosti van dužnosti i ograničenja nakon prestanka radnog odnosa .....</i>	<i>36</i>
<i>Pokloni .....</i>	<i>37</i>
<i>Zloupotreba javnih resursa i povjerljivih informacija od strane policijskih službenika .....</i>	<i>37</i>
<b>IZVJEŠTAJ O IMOVINI, PRIHODIMA, OBVEZAMA I INTERESIMA .....</b>	<b>37</b>
<i>Mehanizmi provjere .....</i>	<i>38</i>
<b>MEHANIZMI NADZORA .....</b>	<b>38</b>
<i>Unutrašnji nadzor i kontrola .....</i>	<i>38</i>
<i>Spoljni nadzor i kontrola .....</i>	<i>39</i>
<i>Postupci pravnog lijeka za širu javnost .....</i>	<i>39</i>
<i>Obaveze prijavljivanja i zaštita zviždača .....</i>	<i>40</i>
<b>SPROVOĐENJE ZAKONA I SANKCIONISANJE .....</b>	<b>40</b>
<i>Disciplinski postupak .....</i>	<i>40</i>
<i>Krivični postupak i imunitet .....</i>	<i>41</i>
<b>VI. PREPORUKE I PRAĆENJE .....</b>	<b>42</b>

## **I. IZVRŠNI REZIME**

1. Ovaj izvještaj ocjenjuje efikasnost okvira koji postoji u Crnoj Gori za sprečavanje korupcije među licima na najvišim izvršnim funkcijama - LNIF (predsjednik, ministri, visoki zvaničnici i savjetnici) i pripadnicima policije. Ima za cilj da identifikuje slabosti koje treba riješiti, kao i dobre standarde koji postoje ili su u izradi. Izvještaj ima za cilj da pomogne organima vlasti u Crnoj Gori da ojačaju svoje napore na prevenciji, u skladu sa GRECO standardima.

2. Opšta politika sprečavanja i borbe protiv korupcije u odnosu na LNIF i policiju u Crnoj Gori sprovodi se u okviru promjenjivog političkog konteksta nakon izbora 30. avgusta 2020. godine. Potrebno je ojačati povjerenje javnosti u institucije u pogledu sprečavanja i borbe protiv korupcije. Nedostaje globalna državna strategija u ovoj oblasti.

3. Zakon o sprečavanju korupcije daje osnov za sprečavanje korupcije; omogućava rješavanje sukoba interesa, praćenje imovine LNIF i policijskih službenika i obezbjeđuje određenu transparentnost njihovog djelovanja. Međutim, postoji nedostatak vlasništva nad ovim sistemom od strane javnih organa, što rezultira nedostacima u njegovoj efektivnoj implementaciji. Postoji potreba za snažnom političkom voljom da se usvoji proaktivniji pristup, uključujući sve vladine institucije, jer antikorupcijska politika ne može biti prepuštena isključivo Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK), koja ima centralnu ulogu u sistemu. Učinak ASK je poboljšan pod novim rukovodstvom, iako ostaje da se osigura održivost njene efektivne nezavisnosti i da se ojačaju njeni kapaciteti, posebno u pogledu procedura kontrole kvaliteta.

4. Fokus je sada potrebno staviti na ukupnu koherentnost sistema i koordinaciju između različitih organa. Potrebno je razjasniti ulogu novoformiranog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Efikasne planove integriteta treba implementirati i proaktivno koristiti unutar ministarstava. Nedostajuće zakonodavstvo, podzakonski akti i etička pravila usmjerena na LNIF treba dalje razraditi i osigurati njihovu usklađenost. Pravni okvir bi trebalo da bude praćen pojačanim mehanizmima izvršenja, praktičnim uputstvima i mogućnošću povjerljivog savjetovanja. Integritet LNIF treba provjeriti prije njihovog imenovanja i provjeriti njihove izjave, a transparentnost u tom pogledu dodatno poboljšati.

5. Policija je i dalje predmet političkih tenzija i njena operativna nezavisnost od neprikladnih uticaja treba da bude prioritet. Uprava policije je nedavno značajno reorganizovana usvajanjem Zakona o unutrašnjim poslovima. Postoje relevantne odredbe za sprečavanje sukoba interesa i kontrolu policije. Uspostavljena su interna tijela za jačanje integriteta i sprečavanje korupcije u policiji (Etička komisija, Jedinica za unutrašnju kontrolu i Interna jedinica za borbu protiv korupcije), ali njihove odgovarajuće uloge moraju biti razjašnjene. Usvojen je novi Etički kodeks policije. Međutim, potrebno ga je dopuniti daljim odredbama i smjernicama za njegovu primjenu u praksi i to uz učešće predstavnika policije. Posljednje, ali ne i najmanje važno, potreban je mehanizam dostupan javnosti za podnošenje žalbi u vezi sa nedoličnim ponašanjem i korupcijom u policiji. Takav mehanizam bi morao biti dovoljno nezavisan od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova kako bi stekao povjerenje javnosti.

## II. UVOD I METODOLOGIJA

6. Državna zajednica Srbija i Crna Gora pristupila je GRECO-u 1. aprila 2003. godine. Nakon sticanja nezavisnosti u junu 2006. godine, Crna Gora je postala članica GRECO-a. Od svog pristupanja, Crna Gora je bila predmet evaluacije u okviru GRECO-ove zajedničkog prvog i drugog (u oktobru 2006.), trećeg (u decembru 2010.) i četvrtog (u junu 2015.) kruga evaluacije. Dobijeni izvještaji o evaluaciji, kao i naknadni izvještaji o usklađenosti, dostupni su na internet stranici GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ovaj peti krug evaluacije pokrenut je 1. januara 2017.<sup>1</sup>

7. Cilj ovog izvještaja jeste da se ocijeni efikasnost mjera koje su vlasti u Crnoj Gori usvojile u cilju sprečavanja korupcije i unaprjeđivanja integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i organa za sprovođenje zakona. Izvještaj sadrži kritičku analizu situacije, osvrćući se na napore predmetnih aktera i postignute rezultate. Identifikuje moguće nedostatke i daje preporuke za poboljšanje. U skladu sa praksom GRECO-a, preporuke se, preko šefa delegacije u GRECO-u, upućuju organima vlasti Crne Gore, koji određuju nacionalne institucije/tijela koja će biti odgovorna za preduzimanje potrebnih radnji. U roku od 18 mjeseci od usvajanja ovog izvještaja, Crna Gora je dužna da izvijesti o preduzetim aktivnostima kao odgovor na preporuke GRECO-a.

8. Da bi pripremio ovaj izvještaj, Evaluacioni tim GRECO (u daljem tekstu „ETG“), posjetio je Crnu Goru u periodu od 27. septembra do 1. oktobra 2021. godine, i osvrnuo se na odgovore Crne Gore na Evaluacioni upitnik (Greco(2020)5), kao i na druge dobijene informacije, uključujući i one od strane civilnog društva. Članove ETG su činili gđa Xhuljeta CELAJ, revizorka, Jedinica za reviziju učinka, Vrhovna državna revizija (Albanija), g. Alexandru CLADCO, tužilac, šef Odjeljenja za međunarodnu saradnju i evropske integracije Generalnog tužilaštva (Republika Moldavija), gospođa Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ, direktorka Odjeljenja za međunarodnu saradnju i EU, Ministarstvo pravde (Češka) i g. Carlos PEREIRA, glavni inspektor, Nacionalna jedinica za borbu protiv korupcije, Sudska policija (Portugal). ETG je podržao gospodin Stéphane LEYENBERGER iz Sekretarijata GRECO-a.

9. ETG je razgovarao sa predstavnicima Kabineta predsjednika Crne Gore, Kabineta predsjednika Vlade, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Sekretarijata Vlade Crne Gore, Uprave policije, Agencije za sprečavanje korupcije (ASK). Sastao se i sa predstavnicima Skupštine Crne Gore, Policijske akademije, Sindikata uprave policije, Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Državne revizorske institucije, Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i akademske zajednice i predstavnicima nevladinih organizacija i medija. Članovi ETG razgovarali su i sa predstavnicima Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori.

---

<sup>1</sup>Više informacija o metodologiji sadržano je u Evaluacionom upitniku koji je dostupan na [internet stranici](#) GRECO-a.

### III. KONTEKST

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

11. Korupcija je i dalje pitanje koje izaziva zabrinutost u Crnoj Gori, što dovodi u pitanje povjerenje javnosti u državne institucije i politički život. Uočeni nivo korupcije je visok: prema Indeksu percepcije korupcije koji je objavio Transparency International, Crna Gora je 2021. godine bila na 64. mjestu od 180 zemalja, a u 2020. godini Crna Gora je bila na 67. mjestu. Uprkos nekoliko reformi za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, korupcija je i dalje ozbiljan problem u javnom, privatnom i poslovnom sektoru.

12. U junu 2012. godine Evropska unija je započela pristupne pregovore sa Crnom Gorom. Do danas su otvorena 33 pregovaračka poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Politička posvećenost strateškom cilju evropskih integracija dosljedno se navodi kao ključni prioritet od strane crnogorskih vlasti. Sve u svemu, napredak u pristupnim pregovorima u velikoj mjeri zavisi od napretka u oblasti vladavine prava, uključujući pitanja korupcije.

13. Dana 28. aprila 2022. godine, Skupština je – na osnovu parlamentarnih izbora održanih u avgustu 2020. – izabrala 43. Vladu Crne Gore. Politička situacija u Crnoj Gori i dalje je napeta jer je duboka polarizacija između nove vladajuće većine i opozicije opstala i u postizbornom periodu. Tenzije i nepovjerenje su česta pitanja čak i unutar vladajuće većine, što usporava reformski rad. Ovakve tenzije se primjećuju i između Predsjedničke administracije (predsjednik Crne Gore blizak je bivšoj skupštinskoj većini) i Vlade.

14. Politička tranzicija koja je započela nakon izbora u avgustu 2020. godine imala je direktan uticaj na funkcionisanje antikorupcijskog sistema. Zaista, ova tranzicija otežava novoimenovanim funkcionerima u organima za borbu protiv korupcije da steknu povjerenje ljudi jer moraju da podržavaju aktivnosti i odluke bivših članova tih tijela. Istovremeno, ostaje da se riješi situacija koja je nastala kao rezultat funkcionisanja prethodnih javnih institucija.

15. Promjena vlasti i parlamentarne većine ostavlja posljedice i na državnu službu. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima smanjeni su uslovi za zapošljavanje državnih službenika na osnovu stručnosti, nezavisnosti i na osnovu zasluga. Štaviše, nedavne reorganizacije javne uprave dovele su do značajnih kadrovskih promjena, uključujući i na višim nivoima, ugrožavajući kapacitet Crne Gore da zadrži iskusno osoblje u mnogim sektorima.

16. Reforma pravosuđa stagnira jer su ključna mjesta u pravosuđu ostala upražnjena, a antikorupcijski zakoni još uvijek nisu usvojeni. Političke stranke nisu uspjele da postignu konsenzus o ključnim pitanjima, uključujući efikasnu primjenu izmjena i dopuna zakona o državnom tužilaštvu i imenovanja u najvišim pravosudnim sistemima.

17. Medijska scena je raznolika i pristrasna. Zavisnost od politički povezanih poslovnih interesa ograničava uređivačku autonomiju, istraživačko novinarstvo i istinski pluralizam. Dok je kleveta pojedinaca dekriminalizovana, druge krivične odredbe koje ograničavaju slobodu izražavanja ostaju u zakonodavstvu, suprotno relevantnim međunarodnim standardima, i dovele su do kontroverznih osuda građana i novinara, iako je Skupština u decembru 2021. usvojila izmjenjenu dopunu Krivičnog zakonika, koji predviđa da su napadi na novinare i druge medijske radnike krivična djela. Uloga civilnog društva je prepoznata, ali je potrebno promovisati.

#### **IV. SPREČAVANJE KORUPCIJE I PROMOVISANJE INTEGRITETA U OKVIRU ORGANA CENTRALNE VLASTI (NA NAJVIŠIM IZVRŠNIM FUNKCIJAMA)**

##### **Sistem vlasti i najviših izvršnih funkcija**

###### *Sistem vlasti*

18. Prema Ustavu (2007), Crna Gora je unitarna i parlamentarna republika. Narod direktno predstavljaju poslanici. Skupštinu čini 81 poslanik koji se bira na četvorogodišnji mandat. Nakon izbora za Skupštinu, Predsjednik Crne Gore predlaže budućeg premijera (mandatora) koji zauzvrat predlaže vladu koju bira Skupština.

###### *Predsjednik Crne Gore*

19. Predsjednik Crne Gore je šef države. Bira se na opštim izborima, neposredno na period od pet godina, najviše dva puta. Prema Ustavu<sup>2</sup>, predsjednik predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu, komanduje vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost, imenuje i razrješava ambasadore - na prijedlog Vlade i po pribavljenom mišljenju Skupštine, prihvata pisma akreditacije i opoziva diplomata, dodjeljuje medalje i odlikovanja Crne Gore i amnestije. Proglašava zakone Pravilnikom, raspisuje parlamentarne izbore i predlaže Skupštini mandataru za sastav Vlade - nakon završetka razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini, kao i dvoje sudija Ustavnog suda i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

20. Kako je dogovoreno od strane GRECO-a, šef države će biti obuhvaćen u 5. krugu evaluacije u okviru „organi centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama)“ gdje aktivno i redovno učestvuje u razvoju i/ili izvršavanju vladinih funkcija, ili savjetuje Vladu o takvim funkcijama. To može uključivati utvrđivanje i sprovođenje politika, sprovođenje zakona, predlaganje i/ili sprovođenje pravnih propisa, usvajanje i sprovođenje podzakonskih akata/regulatornih uredbi, donošenje odluka o vladinim rashodima, donošenje odluka o imenovanju pojedinaca na najviše izvršne funkcije.

21. ETG napominje da su funkcije šefa države u velikoj mjeri formalne, reprezentativne i ceremonijalne prirode i da on/ona ne učestvuje aktivno i redovno u vladinim funkcijama i ne savjetuje vladu o tim funkcijama. Predsjednik Crne Gore donosi odluke o određenim imenovanjima; međutim, takve odluke slijede proces predselekcije u koji predsjednik nije uključen. Uloga predlaganja kandidata za premijera prati rezultate izbora i kandidata mora odobriti Skupština. ETG nije dobio naznake na licu mjesta da predsjednik aktivno učestvuje u vladinim aktivnostima. Iz toga proizilazi da funkcije predsjednika Crne Gore ne spadaju u kategoriju „lica na najvišim izvršnim funkcijama“ (LNIF) za potrebe ove evaluacije.

###### *Vlada*

22. Vlada je nosilac izvršne vlasti.<sup>3</sup> Trenutno se sastoji od premijera, četiri potpredsjednika Vlade i 20 ministara (16 muškaraca i 4 žene). S tim u vezi, ETG skreće pažnju crnogorskih vlasti na Preporuku Rec(2003)3 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama u kojoj se ističe da zastupljenost žena ili muškaraca u bilo kojem tijelu odlučivanja u političkom ili javnom životu ne bi trebalo da padne ispod 40%.

23. Vladu imenuje Skupština na prijedlog kandidata za predsjednika Vlade, istovremeno sa usvajanjem programa koji predlaže kandidat za predsjednika Vlade. Vlada je odgovorna Skupštini koja može izglasati nepovjerenje na prijedlog najmanje 27 poslanika (od ukupno 81 poslanika). Dvadeset sedam poslanika može postavljati i pitanja u vezi sa radom Vlade, koja mora odgovoriti u

---

<sup>2</sup>Član 95 Ustava.

<sup>3</sup>Član 100 Ustava.



roku od 30 dana. Skupština može, na prijedlog najmanje 27 poslanika, osnovati komisiju za utvrđivanje činjenica radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima u vezi sa radom državnih organa. Vlada odlučuje o prijedlogu za skraćenje mandata Skupštine, raspisivanje državnog referenduma, glasanje o povjerenju Vladi i raspuštanje Skupštine.

24. Vlada rukovodi unutrašnjom i spoljnom politikom države. Sprovodi pravne norme i druge propise i opšte akte, donosi uredbe, odluke i druge akte za sprovođenje zakona. Predlaže planove, budžet, Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane. Daje mišljenje Skupštini na predlog zakona, drugog propisa i akta koji su Skupštini podnijeli drugi subjekti. Sastaje se i donosi odluke kada je prisutno više od polovine njenih članova. Odluke donosi većinskim glasom prisutnih članova. U hitnim i drugim posebno opravdanim situacijama, Vlada može, na prijedlog predsjednika Vlade, da odlučuje o pojedinim stvarima bez održavanja sjednice, na osnovu pribavljene saglasnosti većine članova Vlade. Donesene odluke se potom potvrđuju na narednoj sjednici Vlade.

25. *Predsjednika Vlade* imenuje Skupština na prijedlog predsjednika Crne Gore nakon konsultacija sa političkim partijama zastupljenim u Skupštini.<sup>4</sup>On/ona predstavlja Vladu i rukovodi njenim radom. Saziva i predsjedava sjednicama Vlade, potpisuje propise. Članovima Vlade može izdavati obavezna uputstva i davati posebne dužnosti i ovlašćenja.

26. *Ministri* su odgovorni Skupštini i premijeru za sprovođenje programa i politike Vlade, odluka i mjera koje preduzimaju i izvršavanje obaveznih uputstava i dužnosti i ovlašćenja koja im je dodijelio premijer. Premijer može predložiti Skupštini opoziv ministra. Ministri sprovode program i politiku Vlade i prate zakonitost i prikladnost rada organa koji su u njihovoj nadležnosti. Oni na godišnjem nivou izvještavaju Vladu o svom radu i obavještavaju Vladu o svim pitanjima iz svoje nadležnosti koja su od značaja za vođenje politike Vlade. Oni Vladi mogu podnositi prijedloge za regulisanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Skupštine i zahtijevati da Vlada zauzme stav o tom pitanju u okviru svog mandata.

27. Ministarstvom rukovodi ministar. Prema odluci Vlade, ministri mogu imati od jednog do tri *državna sekretara*, koji im pomažu i za svoj rad odgovaraju njima i Vladi. Državne sekretare imenuje i razrješava Vlada, na prijedlog ministra, bez javnog konkursa, a dužnost im prestaje prestankom mandata ministra. Prava iz radnog odnosa ostvaruju u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Blisko saraduju sa ministrom na definisanju vladinih politika u određenim oblastima.

---

<sup>4</sup>Član 103Ustava.

28. Premijer, potpredsjednik Vlade, ministri i državni sekretari smatraju se LNIF u svrhu tekuće evaluacije.

29. Ovi službenici su dužni da podnesu izvještaje o imovini i prihodima koje će kontrolisati Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) prilikom preuzimanja funkcije (vidi dolje). Međutim, ne postoji provjera integriteta prije njihovog imenovanja. ETG smatra da bi provjere integriteta trebalo izvršiti prije imenovanja političkih zvaničnika Vlade kada se razmatraju za tu funkciju. Takve preliminarne provjere mogle bi, na primjer, da izvrše službe premijera na osnovu dostupnih finansijskih izvjava i/ili intervjua. To bi doprinijelo utvrđivanju mogućih sukoba interesa ili takvih rizika u odnosu na osobe koje se planiraju za funkciju ministra ili državnog sekretara, te rješavanju takvih sukoba prije njihovog imenovanja ako je potrebno. Stoga **GRECO preporučuje utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se provjere integriteta vrše prije imenovanja ministara i državnih sekretara u cilju identifikovanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa prije njihovog imenovanja.**

#### *Druga lica na najvišim izvršnim funkcijama*

30. Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave utvrđuje se organizacija i rad ministarstava i organa državne uprave. U pravnom okviru se pravi jasna razlika između „političkih funkcionera“ i „državnih službenika“. Politički funkcioneri su ministri ili državni sekretari, odnosno lica raspoređena za vrijeme trajanja mandata Vlade, ministara ili državnih sekretara koji ih imenuju i kojima neposredno odgovaraju. Nasuprot tome, državni službenici, koji nisu politički funkcioneri, postavljaju se za vrijeme trajanja svoje karijere, na tehničkom nivou, putem javnog konkursa.

31. Zakonom<sup>5</sup> je predviđeno da za obavljanje savjetodavnih, analitičkih, stručnih i drugih poslova predsjednik Vlade ima kabinet koji čine šef kabineta, zamjenik šefa kabineta i savjetnici u kabinetu. On/ona takođe ima „posebne savjetnike“.<sup>6</sup> Potpredsjednici Vlade imaju kabinete, ali bez pozicije (zamjenika) šefa kabineta, niti savjetnika u kabinetu. Međutim, oni imaju „posebne savjetnike“. Šef kabineta je odgovoran predsjedniku Vlade. Organizuje rad u Kabinetu, raspoređuje poslove i preduzima mjere za uredno i blagovremeno izvršavanje poslova u Kabinetu predsjednika Vlade. Učestvuje u radu Užeg kabineta Vlade koji čine predsjednik Vlade, potpredsjednici Vlade i generalni sekretar. Zamjenik šefa kabineta pomaže šefu kabineta i zamjenjuje ga/je kada je to potrebno. „Posebni savjetnici“ su takođe direktno odgovorni (potpredsjedniku) Vlade i mogu biti uključeni u proces donošenja odluka.

32. Određena radna mjesta u kabinetu premijera popunjavaju se bez javnog oglašavanja. (Zamjenika) šefa Kabineta i „posebne savjetnike“ premijera imenuje i razrješava Vlada na prijedlog premijera, po sopstvenom nahođenju, ne pridržavajući se odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima o prijemu u radni odnos propisanih za državne službenike. „Posebni savjetnici“ potpredsjednika Vlade se na sličan način imenuju i razrješavaju na prijedlog potpredsjednika Vlade. Moraju imati položen državni ispit koji im omogućava da uđu u javnu službu. Međutim, nije potrebna nikakva ex-ante provjera integriteta da bi bili imenovani. Mandat im prestaje kada premijeru prestane mandat, odnosno njihovom ostavkom ili razrješanjem. Imena svih članova kabineta i „posebnih savjetnika“ se javno objavljuju.

33. (Zamjenik) šefa kabineta i „posebni savjetnici“ imaju status „političkih funkcionera“, podliježu istim pravilima koja se primjenjuju na ministre i koja su, u određenoj mjeri, različita od onih koja se primjenjuju na drugu kategoriju savjetnika tzv. savjetnici ministara, koji se smatraju tehničkim osobljem, koji su državni službenici i podliježu Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Oni pripremaju, daju savjete (potpredsjedniku) Vlade, učestvuju i vode sastanke, analiziraju materijale za

---

<sup>5</sup>Član 62. Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

<sup>6</sup>Savjetnici predsjednika Vlade i potpredsjednika Vlade, koji su politički funkcioneri, moraju se razlikovati od savjetnika u kabinetu, koji su državni službenici. Za potrebe ovog izvještaja, oni se nazivaju „posebnim savjetnicima“ kako bi se razlikovali od savjetnika u kabinetu.

predsjednika Vlade, učestvuju u stalnim radnim komisijama Vlade<sup>7</sup>(vidi dolje). ETG smatra da kombinacija političke prirode njihovog imenovanja i njihove uloge u organizaciji djelovanja Vlade i njenog donošenja odluka daju opravdanje da se oni smatraju LNIF u svrhu ovog izvještaja.

34. Takođe, Uredbom o Vladi Crne Gore omogućeno je osnivanje *stalnih radnih tijela* koja razmatraju pitanja iz nadležnosti Vlade i daju mišljenja i prijedloge o tim pitanjima, prate sprovođenje propisa Vlade i usaglašavaju stavove organa državne uprave u pripremi propisa za sjednicu Vlade. Vlada može osnovati privremeno radno tijelo za razmatranje određenih pitanja iz svoje nadležnosti i za davanje mišljenja i predloga. Stalno radno tijelo formira se poslovnikom Vlade, a privremeno radno tijelo odlukom kojom se utvrđuje njegov sastav i zadatak.

35. ETG napominje da se šefovi kabineta i "posebni savjetnici" premijera, kao i "posebni savjetnici" potpredsjednika Vlade, imenuju po diskrecionom pravu (zamjenika) premijera, te da se ne vrši provjera integriteta prije njihovog imenovanja. Takve provjere integriteta su važne za sprečavanje bilo kakvog sukoba interesa prije imenovanja, posebno zato što često dolaze iz privatnog sektora i vraćaju se u njega nakon završetka svog radnog odnosa u vladi. S obzirom na njihovu političku ulogu u funkcionisanju državne uprave i njihovom učešću u procesu donošenja odluka, ETG vidi zasluge u pružanju odgovarajućih provjera integriteta i za ove kategorije politički imenovanih osoba. GRECO preporučuje utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se obavljaju provjere integriteta u odnosu na (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i politički imenovane „posebne savjetnike“ premijera i potpredsjednika Vlade, kao dio njihovog zapošljavanja, u cilju izbjegavanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa.

36. *Generalni sekretar Vlade* rukovodi Generalnim sekretarijatom Vlade, koji obezbjeđuje sprovođenje akata Vlade i pripremu sjednica Vlade i pomaže predsjedniku Vlade u drugim poslovima. Njega/nju imenuje i razrješava Vlada na prijedlog predsjednika Vlade i odgovoran je predsjedniku Vlade i Vladi. Iako uživa status političkog zvaničnika, čini se da se njegova/njena pozicija više odnosi na koordinaciju nego na redovno učešće u donošenju političkih odluka. Prema tome, ETG ga/je ne smatra LNIF u smislu ovog izvještaja. Isto važi i za sekretare ministarstava koji koordiniraju rad unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstava, kao i za generalne direktore u ministarstvima koji rukovode pripremanjima javnih politika, propisa i drugih poslova u okviru užeg djelokruga rada ministarstva. Sekretare ministarstava i generalne direktore imenuje Vlada na period od pet godina, na prijedlog ministra, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i drugih namještenika. Njih, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, razrješava Vlada. Iako oni uživaju status političkih zvaničnika, ETG smatra da ih ne treba smatrati LNIF u svrhu ove evaluacije jer se njihova uloga ne odnosi na donošenje odluka Vlade, već je više operativne/administrativne prirode.

#### *Naknade i druge beneficije lica na najvišim izvršnim funkcijama*

37. Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru<sup>8</sup>definisana je struktura primanja, kao i način obračuna zarada. Prosječna bruto zarada u Crnoj Gori iznosila je 793 € u 2021. godini (neto zarada: 532 €).<sup>9</sup>

38. Osnovna zarada utvrđuje se množenjem koeficijenta definisanog za grupe i podgrupe u koje je javni funkcioner raspoređen sa obračunskom vrijednošću koeficijenta koji utvrđuje Vlada. Poseban dio zarade uključuje naknadu troškova za obroke i godišnji odmor - bruto vrijednost ovog posebnog dijela iznosi 70% obračunatog koeficijenta. Osnovna zarada se povećava svake godine radnog staža.

<sup>7</sup> Trenutno „posebni savjetnici“ ne učestvuju u stalnim radnim komisijama, iako to zakon omogućava.

<sup>8</sup>Službeni list Crne Gore 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18, 34/19, 130/21, 146/21.

<sup>9</sup><http://monstat.org/eng/novosti.php?id=3234>

Relevantna LNIF	koeficijent	Bruto (u €)	Neto (u €)
Premijer	25.94	2,514.33	1,684.60
Ministar	22.48	2,187.36	1,465.53
Državni sekretar	19.89	1,942.61	1,301.55

Naknada šefa kabineta i „posebnih savjetnika“ se obračunava korišćenjem koeficijenta 19.02. To varira u zavisnosti od njihovog iskustva.

39. Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru<sup>10</sup> definisani su uslovi, način sprovođenja i visina naknade troškova zaposlenih u javnom sektoru, uključujući i LNIF. Oni mogu uključivati dnevnice za službena putovanja, korišćenje sopstvenog automobila u službene svrhe, naknadu za odvojeni život od porodice, naknadu za rad na terenu, dnevnicu za službena putovanja itd. Troškovi smještaja i puta se plaćaju prema stvarnoj cijeni (faktura).

40. Zakon o platama definiše prava po prestanku funkcije. Lica koja su profesionalno obavljala funkciju, uključujući i LNIF, dobijaju naknadu za godinu dana po prestanku funkcije u visini zarade koju su primili za posljednji mjesec prije prestanka funkcije, uz odgovarajuće usklađivanje, dok ne nađu posao.

### **Antikorupcijska politika i politika integriteta, regulatorni i institucionalni okvir**

#### *Antikorupcijske politike i politike integriteta*

41. Potpredsjednik Vlade je na nivou Vlade zadužen za pitanja sprečavanja i borbe protiv korupcije. ETG je obaviješten da je u pripremi opšti dokument koji analizira slabosti u pogledu rizika od korupcije itd., uz podršku norveške vlade. Pored toga, redovno izvještavanje o ovom pitanju vrši se u okviru tekućeg procesa za pristupanje Evropskoj uniji. Međutim, do sada nije uspostavljena nacionalna strategija ili plan za borbu protiv korupcije.

42. Petočlani Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije osnovan je u februaru 2021. Međutim, vrlo malo informacija o ovom Savjetu je dostupno i ETG-u nisu date nikakve konkretne informacije o njegovoj preciznoj ulozi i funkcionisanju. Sagovornici koji su se sastali na licu mjesta, uključujući i predstavnike ministarstava i drugih tijela za borbu protiv korupcije, i dalje su sumnjali u efektivnu ulogu ovog Savjeta. ETG nije mogao da ocijeni svrhu Savjeta i njegovu vezu sa ulogom potpredsjednika Vlade u koordinaciji državne politike protiv korupcije i preventivnim i kontrolnim ovlaštenjima već dugo postojeće Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) (vidi dolje). ASK je 2021. godine izdala Mišljenje na Odluku Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou u kojem se zaključuje da ova Odluka može dovesti do potencijalnog rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti članova Odluke, netransparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim postupcima, što stvara prostor za različite zloupotrebe. ETG naglašava da rad Savjeta mora u potpunosti doprinijeti pravilnom funkcionisanju cijelog sistema za sprečavanje i kontrolu korupcije, uključujući i misiju ASK.<sup>11</sup> Stoga **GRECO preporučuje da se Nacionalnom Savjetu za borbu protiv korupcije dodijele jasne uloge i misije kako bi se obezbijedila konzistentnost ukupne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije.**

43. Iako ne postoji nacionalni plan za borbu protiv korupcije, Zakonom o sprečavanju korupcije predviđeno je da se od juna 2021. godine u okviru više od 700 organa javne vlasti, uključujući sva ministarstva i Upravu policije, koja je organizaciona jedinica MUP-a, uspostave Planovi integriteta za

<sup>10</sup> Službeni list Crne Gore 40/16 i 28/18.

<sup>11</sup> [https://www.antikorupcija.me/media/documents/OPINION\\_ON\\_THE\\_DECISION\\_OF\\_THE\\_NATIONAL\\_COUNCIL\\_FOR\\_THE\\_FIGHT\\_AGAINST\\_HIGH\\_LEV\\_duFEzgf.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/OPINION_ON_THE_DECISION_OF_THE_NATIONAL_COUNCIL_FOR_THE_FIGHT_AGAINST_HIGH_LEV_duFEzgf.pdf)

sprečavanje i suzbijanje korupcije i obezbjeđivanje povjerenja javnosti u javne institucije. Ovi planovi treba da sadrže mjere pravne i praktične prirode koje sprečavaju različite oblike koruptivnog i neetičkog ponašanja.<sup>12</sup> Oni bi trebalo da budu rezultat samoprocjene u okviru svake državne institucije, uspostavljene u skladu sa pravilima koja je utvrdila ASK. Rukovodioci organa javne vlasti moraju da imenuju rukovodioce integriteta i članove radnih grupa kojima je povjereno utvrđivanje faktora rizika i oblasti koje se procjenjuju. Procjenom rizika treba utvrditi vjerovatnoću i pojavu i posljedice korupcije (i drugih oblika nedozvoljenog ili neetičkog ponašanja) i klasifikovati različite rizike u tom pogledu. Radna grupa treba da izabere adekvatne mjere za smanjenje/iskorjenjivanje takvih rizika. Nakon perioda od dvije godine, javni organi treba da procijene efektivnost i efikasnost svojih planova popunjavanjem upitnika koji je izradila ASK. Takvi planovi se objavljuju na internet stranicama nadležnih organa.

44. ASK na godišnjem nivou izvještava o ovim planovima i daje preporuke različitim državnim organima. Održava stalnu komunikaciju sa organima vlasti, organizuje seminare, pruža vlastima podršku i preporuke u procesu izrade i sprovođenja planova integriteta, kao i u procjeni njihove efikasnosti. U 2018. ASK je razvila veb aplikaciju za planove integriteta, koja pruža statističke podatke kako bi pomogla u analizi ovih planova.

Vlasti su obavijestile ETG da je, od ukupno više od 21.000 mjera planiranih u svim planovima integriteta, 76% mjera uspješno sprovedeno do kraja 2020. (14% mjera je ocijenjeno kao djelimično sprovedeno, a 10% nije sprovedeno). ETG napominje da su mehanizmi upravljanja rizikom zaista organizovani relevantnim tekstovima i da se primjenjuju na širok spektar državnih organa. Međutim, kada je o tome razgovarao s predstavnicima takvih organa, ETG nije bio uvjeren da je sistem u potpunosti operativan na način koji omogućava procjenu izloženosti rizicima u praksi. Činilo se da je njegova upotreba formalističke prirode. Čini se da raznim ministarstvima nedostaje sveobuhvatan i proaktivan pristup. Oni treba da usvoje i sprovedu odgovarajuće mjere koje bi omogućile političkim zvaničnicima da preuzmu punu odgovornost za svoj integritet i da budu podložni kontroli. Kao agencija kojoj je povjerena procjena svih planova integriteta, ASK priznaje ovu poteškoću i radi na novoj metodologiji kako bi upotrebu učinila konkretnijom i koja će za cilj imati kontinuirano poboljšanje.

45. ETG napominje da trenutno nije stavljen pravi fokus na rizike od korupcije sa kojima se naročito suočavaju LNIF, za razliku od rizika koji se uopšteno odnose na oblasti iz nadležnosti ministarstava. Iako nisu dovoljno praktični, rezultati planova integriteta mogli bi pružiti osnovu za strategiju sprečavanja korupcije koja bi se bavila rizicima koji utiču na LNIF. Stoga, ETG naglašava da bi trebalo usvojiti strategiju za borbu protiv korupcije, zasnovanu na efektivnoj procjeni rizika od korupcije sa kojima se suočavaju LNIF. Takva strategija bi trebalo da postavi specifične ciljeve koje treba postići u definisanom vremenskom okviru i da bude pravilno procijenjena. Da bi se odgovorilo na sve veću privrženost građana integritetu i odgovornosti LNIF, potrebno je da takva strategija i njen ishod budu javno dostupni. Stoga **GRECO preporučuje da se na osnovu procjena rizika usvoji koordinirana strategija za sprečavanje korupcije među osobama na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) i da se ona javno objavi.**

#### *Pravni okvir*

46. Zakon o sprečavanju korupcije<sup>13</sup> propisuje mjere za sprečavanje sukoba interesa i reguliše ograničenja u vršenju javnih funkcija (uključujući poklone i ograničenja po prestanku radnog odnosa), podnošenje prijava o imovini i prihodima političkih funkcionera, zaštitu zviždača, kao i druga pitanja od značaja za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Primjenjuje se isključivo na javne službenike kako je definisano zakonom, uključujući sve LNIF. Ostale odredbe su predviđene Zakonom o državnim

---

<sup>12</sup>Organi vlasti su bili u obavezi da takve planove donesu do 31. marta 2016. godine.

<sup>13</sup>Službeni list Crne Gore 53/14 i 42/17.

službenicima i namještenicima<sup>14</sup>, iako se ne odnose sve na LNIF. U okviru svog Mišljenja o izmjenama i dopunama ovog zakona, ASK je detaljno opisala pravila koja se primjenjuju na ministre i na sve „političke zvaničnike“ (vidi dolje).

ETG smatra da Zakon o sprečavanju korupcije predviđa relevantne preventivne i represivne mjere za borbu protiv korupcije kada je riječ o LNIF. Međutim, sveukupni pravni okvir treba da se dovrši kako bi bio u potpunosti operativan, posebno u pogledu LNIF. Iako su vlasti navele da su sve mjere u vezi sa integritetom koje su usmjerene na državne službenike takođe primjenjive na ministre i njihove savjetnike, ETG je na osnovu intervjua zaključio da LNIF nije uvijek jasno koje se odredbe primjenjuju na njih. ETG-u je saopšteno da će se ova situacija razjasniti usvajanjem Zakona o Vladi čija je izrada predviđena. Osim toga, ETG-u su potvrdili različiti sagovornici da podzakonski propisi nijesu uvijek bili u skladu sa relevantnim zakonima, što može stvoriti nedoslednosti u okviru cjelokupnog pravnog okvira i otežati LNIF da imaju jasan pogled i svijest o relevantnim odredbama koje se na njih primjenjuju. Stoga, **GRECO preporučuje da se izvrši revizija sveukupne koherentnosti i efikasnosti pravnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije kako bi se osigurala konzistentnost između postojećih zakona i podzakonskih akata, uključujući zakon o Vladi.**

#### *Kodeks ponašanja*

47. U skladu sa članom 6. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, državni službenik i/ili namještenik u obavljanju poslova obavezuje se na Etički kodeks državnih službenika i namještenika koji je donesen 2018. godine. Međutim, ETG napominje da ova pravila nisu usmjerena na LNIF. Smjernice je zaista pripremila ASK, a Ministarstvo pravde bi trebalo da ih transformiše u istinski obavezujući etički kodeks za ministre i političke funkcionere. Takav kodeks treba da obezbijedi odgovarajuće mehanizme kako bi se osigurala njegova pravilna primjena, uključujući sankcije za kršenje takvog kodeksa. To do sada nije urađeno, jer nije usvojen Zakon o Vladi, koji bi trebalo da bude osnova za ovakav zakonik, iako je u tu svrhu formirana radna grupa.

48. ETG smatra da je hitno da se usvoji planirani etički kodeks koji se posebno odnosi na sve LNIF i da pokriva relevantna pitanja. Trebalo bi da bude praćen odgovarajućim sankcijama za prekršaje i detaljnim uputstvima koja sadrže konkretne primjere za njegovu primjenu. Shodno tome, **GRECO preporučuje da se i) uspostavi i objavi etički kodeks (Smjernice za etiku) namijenjen licima na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), koji pokriva relevantna pitanja integriteta (npr. sprečavanje i upravljanje sukobima interesa, kontakti sa lobistima i drugim trećim stranama, rukovanje povjerljivim informacijama, ograničenja nakon zapošljavanja, itd.), ii) upotpuni odgovarajućim uputstvima i konkretnim primjerima i iii) ukombinuje sa odgovarajućim mehanizmom nadzora i sankcija.**

#### *Institucionalni okvir*

49. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK)<sup>15</sup> je ključna institucija za unaprjeđenje integriteta i sprečavanje korupcije u Crnoj Gori. To je samostalan i nezavisan organ čiji je cilj jačanje integriteta u javnom sektoru primjenom Zakona o sprečavanju korupcije. ASK treba da se bavi sprečavanjem, kontrolom, savjetima i obukom – uključujući i politiku lobiranja i zaštite zviždača (vidi dolje). Direktora ASK bira direktno Odbor Agencije, putem javnog konkursa i javne procedure zapošljavanja, uključujući emitovane intervjue. Zakon od njega/nje zahtijeva visok nivo profesionalizma i apolitičnosti. On/ona ne smije imati političku funkciju u posljednjih 10 godina (npr. ministar, poslanik ili član političke stranke). Organizacija ASK je propisana Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i definiciji poslova Agencije.<sup>16</sup> Njime je predviđeno ukupno 75 zaposlenih. Međutim, u ASK-u su na neodređeno vrijeme na kraju 2021. godine bile zaposlene samo 53 osobe. U skladu sa članom 95.

<sup>14</sup>Službeni list Crne Gore 2/2018 i 34/2019.

<sup>15</sup>Član 4 Zakona o sprečavanju korupcije.

<sup>16</sup>usvojen 30. oktobra 2018.

Zakona o sprečavanju korupcije, budžet Agencije ne može biti manji od 0,2% tekućeg budžeta Crne Gore. Tako je budžet Agencije za 2022. godinu iznosio 1.805.373 €. Savjet ASK-a podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu.

50. ASK-u je povjerena kontrola svih izvještaja o imovini i privatnom interesu LNIF (vidi dolje). ETG je primijetio da se samo sedam službenika ASK-a bavilo praćenjem izvještaja, što se činilo nedovoljnim, s obzirom na broj izvještaja za provjeru (prosjeak od 850 prijava godišnje) i ograničene tehničke kapacitete koji su na raspolaganju.

51. ASK takođe izdaje neobavezujuća mišljenja o pitanjima kao što su prijetnje javnom interesu i postojanje korupcije<sup>17</sup>. Ovakva mišljenja može inicirati po službenoj dužnosti ili na zahtjev organa, preduzeća, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica. ASK ocjenjuje usklađenost radnji sa antikorupcijskim zakonodavstvom. Mišljenja objavljuje na svojoj internet stranici. ASK je 2021. godine pokrenula šest postupaka po službenoj dužnosti, u kojima je utvrdila postojanje ugrožavanja javnog interesa što ukazuje na postojanje korupcije; date su četiri preporuke za unaprjeđenje transparentnosti i otklanjanje rizika od korupcije i sve su sprovedene - na primjer, dato je mišljenje o postupku imenovanja direktora Instituta za javno zdravlje Crne Gore.<sup>18</sup> ASK je u prvom kvartalu 2022. godine pokrenula četiri nova postupka po službenoj dužnosti. Okončana su dva postupka, utvrđivanje prijetnji javnom interesu i upućivanje preporuka pravnim licima koja se bave unaprjeđenjem transparentnosti i otklanjanjem rizika od korupcije.

52. ASK je takođe obavezna da daje preventivna mišljenja o konkretnim situacijama upućenim od strane javnih institucija kako bi se spriječile situacije sukoba interesa ili drugih pitanja u vezi sa integritetom. Na primjer, 2021. godine je Klinički centar Crne Gore od ASK zatražio mišljenje da li ministar zdravlja može da obavlja sporednu djelatnost u oblasti medicine.<sup>19</sup>

53. Štaviše, ASK može da daje mišljenja o nacrtima zakona, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kog subjekta, uključujući Vladu ili Skupštinu. ASK je 2021. godine izdala deset mišljenja o zakonima u oblasti borbe protiv korupcije – više nego u prethodne tri godine.<sup>20</sup> Mišljenje o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima<sup>21</sup> ima značajan uticaj na LNIF, jer detaljno navodi koja pravila integriteta važe za ministre, i ima za cilj da jasno stavi do znanja svim „političkim zvaničnicima“ koje se odredbe različitih zakona primjenjuju na njih (vidi gore). ASK je u Mišljenju o Zakonu o sportu<sup>22</sup>, zaključila da je ministar, kome je izmjenom zakona dodijeljen status vrhunskog sportiste, pribavio imovinsku korist, te je iz tog razloga njegova uloga u procesu donošenja zakona mogla dovesti u pitanje objektivnost i nepristrasnost u vršenju javne funkcije. U ovom slučaju, ASK takođe primjećuje da ne postoje odredbe koje se odnose na proceduru za isključenje visokih funkcionera izvršne vlasti koji se mogu naći u sličnoj situaciji. Stoga je ASK izdala Mišljenje kojim poziva Vladu da izradi Nacrt zakona o Vladi i donese Etički kodeks za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti.<sup>23</sup>

54. Godišnji plan provjere ASK dostupan je na internet stranici Agencije. ASK obavještava širu javnost o svojim ovlašćenjima i rezultatima u oblasti sprečavanja sukoba interesa i prijavljivanja

---

<sup>17</sup>Član 54. Zakona o sprečavanju korupcije.

<sup>18</sup>Mišljenje ASK br. 03-02-28-21-6 od 26. aprila 2021.

<sup>19</sup>Mišljenje ASK br. 02-01-1673/2 od 17. avgusta 2021.

<sup>20</sup>Nacrt Zakona o Državnom tužilaštvu, o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, o visokom obrazovanju, o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o radu, Opšteg Zakona o obrazovanju i vaspitanju, o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore; Odluke o Nacionalnom Savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera.

<sup>21</sup>Mišljenje ASK br. 03-02-2810 od 28. decembra 2020.

<sup>22</sup>Mišljenje ASK br. 03-02-2294/5 od 14. januara 2022.

<sup>23</sup>Prijedlog je sačinjen od strane ASK u saradnji sa ekspertima Savjeta Evrope.

prihoda i imovine političkih funkcionera putem saopštenja za javnost, konferencija za štampu, odgovora na pitanja novinara, kao i kroz informativne medijske kampanje.

55. Nekoliko sagovornika koji su se sastali na licu mjesta obavijestilo je ETG da prije nedavnog imenovanja novog direktora ASK u decembru 2020. godine, Agencija nije bila poznata po tome da je bila veoma proaktivna ili da se u potpunosti bavila slučajevima koji su joj dostavljeni, naročito kada su se pitanja ticala članova Vlade. Shodno tome, postojalo je široko nepovjerenje u njen kapacitet da spriječi i bori se protiv korupcije na najvišem državnom nivou. Prije 2021. godine, ni u jednom od mišljenja koje je ASK izdala o sukobu interesa nije zaključeno da je došlo do sukoba interesa, dok su mnoge sudske žalbe koje su predstavnici nevladinih organizacija kasnije uložili na ove odluke pokazale suprotno. Na primjer, ASK je 2019. godine upućena na slučaj bivšeg ministra odbrane, gdje je ASK odbila, kao neosnovan, zahtjev za pokretanje postupka iako se sumnjalo da je ministar primao nezakonit prihod kao funkcioner međunarodnih rukometnih organizacija. ASK je u tom slučaju tvrdila da se Zakon o sprečavanju korupcije ne primjenjuje na međunarodna tijela. Upravni sud je promijenio ovaj zaključak u julu 2021. godine, a ASK je u januaru 2022. godine donijela novu Odluku kojom je ukazala na povredu člana 12. Zakona o sprečavanju korupcije.

56. ETG takođe primjećuje da se posljednjih godina, posebno od izbora novog direktora ASK u decembru 2020. godine, nezavisnost ovog tijela čini jačom, i to ne samo u odnosu na izvršnu vlast. Štaviše, pod vođstvom svog sadašnjeg direktora, ASK je počela da demonstrira proaktivniji pristup, posebno u intenziviranju svojih aktivnosti komunikacije i informisanja šire javnosti. Ovo su priznali i drugi međunarodni akteri, uključujući i delegaciju EU u Crnoj Gori. ETG sa zadovoljstvom primjećuje da funkcionisanje ASK ide u pravcu veće nezavisnosti, efikasnosti i proaktivnijeg pristupa.<sup>24</sup> Međutim, bilo bi neophodno imati bolju retrospektivu kako bi se izvukli čvršći zaključci.

57. ETG je takođe saznao od sagovornika sa kojima su se sastali na licu mjesta da se trenutna aktivna uloga ASK ponekad suočava sa otporom izvršne vlasti. Očigledno je da je od suštinskog značaja da svi javni organi, uključujući izvršnu vlast, proaktivno sarađuju sa ASK i priznaju njenu centralnu ulogu u sprečavanju korupcije i da u potpunosti uzmu u obzir njene odluke i mišljenja. Novi sastav ASK, sa nezavisnijim direktorom, korak je u pravom smjeru. Ovo treba da bude praćeno mjerama za obezbjeđivanje profesionalizma i nezavisnosti svih zaposlenih u ASK. Štaviše, trenutna situacija nedostatka osoblja treba da se riješi kao prioritet kako bi ovo tijelo ispunilo sve svoje funkcije. **GRECO preporučuje da se, kako bi se osigurala njena puna operativna nezavisnost, administrativni kapaciteti Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) dodatno ojačaju obezbjeđivanjem nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama koje omogućavaju testiranje integriteta novog osoblja, i obezbjeđivanjem da se broj stalnog osoblja ASK poveća na nivo koji je u skladu sa njenim pravilima i predviđenim opterećenjem.**

#### *Svijest*

58. ASK je odgovorna za obuku javnih službenika o relevantnom zakonodavnom i regulatornom okviru, kao i za praksu u vezi sa pitanjima integriteta. ASK je 2021. godine organizovala obuku na temu „Prijavlivanje prihoda i imovine i sprečavanje sukoba interesa“, namijenjenu novoimenovanim političkim funkcionerima koji su stupili na dužnost 2020. ili 2021. godine. Obuku je pohađalo 8 učesnika iz različitih ministarstava. ASK je organizovala tri sesije obuke za javne službenike, a navodno je učestvovalo 56 predstavnika najviših izvršnih funkcija. Predstavnici ASK su 2021. godine bili i

---

<sup>24</sup>ASK je u 2021. godini povećala broj mišljenja o postojanju sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija za skoro 38% od svog osnivanja, a broj podnijetih izvještaja o prihodima i imovini porastao je za više od 31% za godinu dana. Pokrenuto je 85 postupaka za kontrolu tačnosti i potpunosti izvještaja po službenoj dužnosti, što je šest puta više nego u prethodnoj godini. ASK-u su podnijete 142 prijave zviždača, što predstavlja povećanje od 90% u odnosu na prethodnu godinu. Protiv javnih funkcionera vođeno je 345 upravnih postupaka, što je skoro 72% više u odnosu na prethodnu godinu, a povrede zakona su utvrđene u 89,3% slučajeva, što je znatno više nego u 2020. godini (54,7%). ASK je pokrenula ukupno 1.164 prekršajna postupka zbog kršenja antikorupcijskih zakona iz svoje nadležnosti – dvostruko više nego 2020. godine.



predavači na obuci „Integritet u javnoj upravi i sprovođenje planova integriteta” koju je organizovala Uprava za kadrove.

59. ETG napominje da su ove aktivnosti podizanja svijesti i obuke usmjerene na LNIF organizovane na *ad hoc* osnovi. Čini se da ne postoji plan za sistematičnije podizanje svijesti ili obuku o standardima integriteta i rizicima od korupcije koji su usmjereni na LNIF. Ne postoje mjere za podizanje svijesti, niti obavezne obuke koje se sprovode kada ministri, posebni savjetnici i drugi politički funkcioneri u ministarstvima i agencijama stupaju na dužnost. ETG napominje da svijest o borbi protiv korupcije ostaje uglavnom zadatak koji je dodijeljen ASK, ali sa manje vlasništva u okviru različitih javnih institucija i agencija, uključujući ministarstva. ETG smatra da je potrebno učiniti mnogo više u ovom pogledu.

60. Osim toga, ETG napominje da su preduzete samo neke mjere za pružanje individualnog savjetovanja LNIF. Prema internet stranici ASK, politički zvaničnici mogu da kontaktiraju Sektor za sprečavanje sukoba interesa i Sektor za provjeru prihoda i imovine za savjet. Međutim, ne postoji jasan protokol i organizovan sistem povjerljivog savjetovanja unutar ministarstava. Sistem koji nudi LNIF mogućnost povjerljivog savjetovanja bio bi za njih dodatni izvor u situacijama rizika od sukoba interesa i sličnim situacijama.

61. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje da se (i) obezbijedi sistematski brifing i/ili obuka o standardima pravnog i etičkog integriteta za lica koja na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) po preuzimanju dužnosti i u redovnim intervalima dok su na funkciji; i (ii) da se svim LNIF obezbijedi povjerljivo savjetovanje radi razumijevanja i primjene ovih standarda, i da LNIF budu propisno obaviješteni o takvoj mogućnosti.**

### **Transparentnost i nadzor nad izvršnim aktivnostima organa centralne vlasti**

#### *Pristup informacijama*

62. Crna Gora je 2020. godine ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (ETS br. 205). Transparentnost rada Vlade regulisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama,<sup>25</sup> Uredbom o Vladi Crne Gore i Poslovníkom Vlade Crne Gore.<sup>26</sup> Po zakonu, rad Vlade mora biti javan. Uredbe, odluke, poslovnici, odluke o imenovanju i razrješenju, kao i drugi propisi koje donosi Vlada moraju se objaviti u Službenom listu. Vlada je dužna da informacije i podatke o svom radu objavi i na svojoj internet stranici, uključujući i materijale razmatrane na sjednicama. Vlada je dužna i da informiše javnost o svom radu putem konferencija za štampu, saopštenja za javnost i na druge odgovarajuće načine. Saopštenja za javnost sa sjednica Vlade daju potpredsjednici Vlade i ministri koje imenuje predsjednik Vlade, kao i Generalni sekretarijat Vlade – Odjeljenje za odnose s javnošću. Osim toga, svako ministarstvo ima svog službenika za medije. Zakonom o tajnosti podataka<sup>27</sup> uređuje se upravljanje tajnim podacima.

63. Za izradu Komunikacione strategije zaduženo je Ministarstvo javne uprave, a sprovodi je Generalni sekretarijat Vlade. Uopšteno govoreći, organi javne vlasti, uključujući ministarstva, moraju da objave na svojim internet stranicama sve dokumente koji se odnose na njihove aktivnosti (informacioni vodič, javni registri i evidencije, programi i planovi rada, izvještaji o aktivnostima, nacrti i završni strateški dokumenti, nacrti zakona i drugih propisa, kao i relevantna stručna mišljenja) i korišćenje njihovih resursa (ugovori o korišćenju finansijskih sredstava iz javnih prihoda i državne imovine, spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim zvanjima, spisak političkih funkcionera sa njihovim zaradama i drugim primanjima i naknadama u vezi sa vršenjem javne funkcije), odluke od značaja za prava, dužnosti i interese trećih lica, kao i informacije kojima je omogućen pristup na

<sup>25</sup>Službeni list Crne Gore 44/12, 30/17.

<sup>26</sup>Službeni list Crne Gore 3/12, 31/15, 48/17, 62/18.

<sup>27</sup>Službeni list Crne Gore 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14, 48/15.

zahtjev. Takve informacije moraju biti objavljene u roku od petnaest dana. Prilikom objavljivanja informacija, organ javne vlasti mora da poštuje pravila zaštite podataka.

64. Organi javne vlasti obavezni su da informacije za ponovnu upotrebu objave u otvorenom formatu, na podportalu portala e-uprave, koji je stalno dostupan korisnicima. Informacije moraju biti objavljene na način koji omogućava jednostavnu pretragu, au skladu sa otvorenim standardima.<sup>28</sup> Objavljivanje nadzire organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave. Odlukom o objavljivanju dokumenata sa sjednica Vlade precizirane su vrste dokumenata sa sjednica Vlade Crne Gore koje se objavljuju na njenom sajtu.<sup>29</sup>

65. ETG priznaje da Crna Gora ima uspostavljen adekvatan regulatorni sistem za pristup informacijama. Međutim, ETG je tokom posjete naišao na kritike NVO da Komunikacionoj strategiji nedostaju mjere transparentnosti i fleksibilnosti u obezbjeđivanju pristupa javnosti osjetljivim pitanjima, kao što su javne nabavke. Dalje, zakonom i praksom propisana procedura osporavanja odbijanja ili propuštanja javnog ovlašćenja u pristupu informacijama smatra se prekompleksnom i predugačkom. Sistem je opisan u skladu sa sledećim:

- pojedinačni zahtjev za pristup informacijama organ javne vlasti treba da razmotri u roku od 2 sedmice (odgovori na koje se može odnositi mogu se dostaviti u roku od 48 sati do dvije sedmice),
- narednog dana (15. dan) podnosilac prijave može uložiti žalbu nadređenom organu/licu,
- sljedeći obavezan korak u slučaju da podnosilac zahtjeva nije zadovoljan odgovorom ili dobije odbijenicu za pristup informacijama, može uložiti još jednu žalbu Agenciji za zaštitu podataka,
- nakon razmatranja žalbe od strane Agencije za zaštitu podataka, podnosilac ima pravo da pokrene postupak pred sudom pravde (tj. upravnim sudom).

66. Imajući u vidu navedeno, ETG napominje da, dok je sistem pristupa informacijama od javnog značaja predviđen zakonom i propisima, čini se da ovaj okvir u praksi ne obezbjeđuje efikasan pristup vladinim informacijama, posebno zbog glomaznog postupka žalbe na odluke o odbijanju pristupa traženim informacijama. Ovo šteti opštoj transparentnosti vladinih aktivnosti. Stoga, **GRECO preporučuje da se pojednostavi pravni okvir koji reguliše pristup informacijama i mehanizam žalbe na takve odluke kako bi se osigurao efikasan pristup vladinim informacijama u praksi.**

#### *Transparentnost budžeta*

67. Planiranje i izvršenje budžeta, kao i izvještavanje zasnivaju se na klasifikaciji definisanoj Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.<sup>30</sup> Procesu izrade godišnjeg zakona o budžetu prethodi izrada Fiskalne strategije, koju usvaja Skupština i odnosi se na period mandata Vlade. Fiskalna politika se planira i sprovodi u skladu sa kriterijumima i brojčanim fiskalnim pravilima propisanim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dok Državna revizorska institucija ocjenjuje primjenu ovih pravila. Ministarstvo finansija objavljuje izvještaje o izvršenju budžeta na mjesečnom, tromjesečnom i godišnjem nivou. Izvještaj o primanjima i izdacima budžeta objavljuje se jednom mjesečno, a analiza konsolidovane javne potrošnje se objavljuje kvartalno. Analize makroekonomskih kretanja i strukturnih reformi pripremaju se dva puta godišnje, a projekcije javnih finansija i makroekonomskih kretanja ažuriraju se dva puta godišnje. Svi ovi izvještaji se daju na raspolaganje javnosti.

---

<sup>28</sup>Link do Vodiča Generalnog sekretarijata Vlade je:

<http://vvv.gsv.gov.me/spi/vodic>

<sup>29</sup>[http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016)

<sup>30</sup>Službeni list Crne Gore 20/14, 56/17, 70/17, 4/18, 55/18, 66/19 i 70/21.

68. ETG smatra da budžetska transparentnost predstavlja izazov u Crnoj Gori. Upravljanje javnim finansijama (UJF) treba da doprinese povećanju nivoa informacija uključenih u budžet, poboljšanoj prezentaciji višegodišnjih obaveza i kapitalnih projekata, boljoj vizuelizaciji budžeta i budžetskom izvještavanju, sa ciljem transparentnijeg korišćenja javnih resursa. U toku su reforme u cilju unapređenja sistema i primjene međunarodne metodologije u oblasti državne statistike (ESA 2010), uvođenja obračunskog računovodstva i unapređenja nadzora fiskalne politike.

69. Ne postoje zvanična diskreciona sredstva koja su dostupna LNIF. Sva raspoloživa sredstva za svaku instituciju raspodjeljuju se na osnovu godišnjeg Zakona o budžetu i kontroliše ih Državna revizorska institucija.

#### *Transparentnost procesa donošenja zakona*

70. Prema Zakonu o državnoj upravi,<sup>31</sup> u okviru pripreme zakona i strategija, ministarstva moraju sprovesti postupak javnih rasprava. Međutim, ovo nije obavezno kada nacrt zakona treba da reguliše pitanja iz oblasti odbrane, bezbjednosti i godišnjeg budžeta, u vanrednim ili nepredviđenim okolnostima, ili u slučaju manjih izmjena i dopuna zakona kojima se predmet ne uređuje drugačije. Ministarstvo u takvim izuzetnim slučajevima mora navesti razloge i priložiti ih nacrtu zakona ili strategije.

71. Postupak i način sprovođenja javnih rasprava definisani su Uredbom Vlade o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije, koji predviđa opsežne konsultacije u pripremi zakona i strategija. Ministarstvo je dužno da u roku od petnaest dana od dana donošenja godišnjeg programa rada objavi on-line listu zakona i strategija za javne rasprave, sa kratkim obrazloženjem razloga za zakon ili strategiju. Uspostavljen je on-line alat za pretragu svih zakonodavnih inicijativa koje je registrovala Vlada.

72. Rasprava podrazumijeva davanje inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme zakona ili strategije. Može se sprovesti kroz organizovanje okruglih stolova, prezentacija i sl. Primjedbe i sugestije se dostavljaju u pisanoj formi.

#### *Treće strane i lobisti*

73. Zakon o lobiranju<sup>32</sup> definiše lobiranje kao aktivnost koja utiče na zakonodavnu i izvršnu vlast na nacionalnom i/ili lokalnom nivou, u cilju ostvarivanja interesa klijenta lobiranja. Djelatnost lobiranja može da obavlja ovlašćeno fizičko lice, privredno društvo ili nevladina organizacija koja ispunjava uslove propisane zakonom. Klijent lobiranja može biti fizičko ili pravno lice. Lobirano lice je izabrano, imenovano ili raspoređeno lice u organu javne vlasti, ili lice čije je izbor, imenovanje ili raspoređivanje odobrio organ javne vlasti, ili drugo lice u organu javne vlasti koje učestvuje u pripremi i donošenju propisa ili drugih opštih akata, ili može uticati na sadržaj propisa ili drugih opštih akata.

74. Nadzor nad sprovođenjem politike lobiranja povjeren je ASK. Prilikom obavljanja aktivnosti lobiranja, lobista mora pokazati svoju identifikacionu karticu koju je izdao ASK. Lobisti su dužni pismenim putem obavijestiti Agenciju o svim promjenama u vezi sa uslovima za obavljanje djelatnosti lobiranja. ASK vodi registar lobista koji se objavljuje na sajtu Agencije. Ukoliko je lobista izbrisan iz registra, on/ona mora da vrati identifikacionu karticu Agenciji u roku od tri dana.

75. Lobisti ne mogu započeti aktivnosti lobiranja prije nego što zaključe ugovor o lobiranju, u kojem moraju dostaviti podatke o klijentu lobiranja, području lobiranja i obimu lobiranja. Štaviše,

---

<sup>31</sup>Član 52.

<sup>32</sup>Službeni list Crne Gore 52/14.

lobisti moraju Agenciji jednom godišnje podnositi izvještaj o aktivnostima o klijentu lobiranja, lobiranim licima i organima koji su predmet lobiranja, kao i o oblasti lobiranja i primljenoj finansijskoj nadoknadi. Prema zakonu, lobirani javni organi moraju da dostave ASK-u službeni zapis koji sadrži podatke o lobistima koji su ih kontaktirali u roku od pet dana od dana sklapanja ugovora. Oni također moraju da vode evidenciju o kontaktima za lobiranje i da je objave na svojim internet stranicama. Komunikaciju sa lobistom mogu prihvatiti samo ako je to u javnom interesu. Podaci i informacije koji se koriste u procesu lobiranja mogu biti povjerljive, osim podataka i informacija koji se moraju objaviti u skladu sa zakonom, a koji se stavljaju na raspolaganje nadležnim državnim organima. Obim i predmet lobiranja nisu povjerljivi i sastavni su dio izvještaja o lobiranju. ASK ne može postupati po službenoj dužnosti u vezi sa navodnom povredom režima lobiranja.

76. Lobiranje je protivzakonito ukoliko ga sprovodi neko ko je izbrisan iz registra lobista. Organi vlasti su dužni da obavijeste ASK o nezakonitom lobiranju i daju informacije o licima i pravnim licima uključenim u nezakonito lobiranje. Na osnovu ovih obavještenja i informacija Agencija može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili izdati prekršajni nalog. Zakon o lobiranju predviđa novčane kazne u slučaju kršenja zakona u rasponu od 150 do 20.000 eura.

77. ETG priznaje da je pravni okvir za aktivnosti lobiranja prilično detaljan i predviđa mjere za organizovanje takvih aktivnosti uz obezbjeđivanje transparentnosti takvih kontakata. Smjernice o dobrom ponašanju najviših izvršnih funkcionera, koje su izradili ASK i Ministarstvo pravde<sup>33</sup>, usvojene su 23. septembra 2021. godine. Ove Smjernice uključuju načine na koje LNIF mogu da imaju kontakte sa lobistima. Međutim, čini se da je opšta efikasnost ovog okvira ograničena u praksi. Sagovornici (kako iz državnih organa tako i iz NVO sektora) sa kojima je ETG razgovarao navode da Zakon o lobiranju nije dovoljno jasan. ETG to uzima u obzir i posebno se poziva na definiciju lobiranja koja je prilično uska i koja bi mogla isključiti de facto aktivnosti koje su zaista aktivnosti lobiranja i koje bi izašle iz okvira praćenja predviđenog zakonom. ETG je također primijetio da su samo pet pojedinaca i jedna institucija valjano registrovani kao lobisti od strane ASK u vrijeme posjete ETG tima. Štaviše, kontrola ASK-a je ograničena jer Agencija ne može djelovati po službenoj dužnosti u ovoj oblasti. Ministarstvo pravde formiralo je radnu grupu za izradu novog zakona o lobiranju. **GRECO preporučuje da (i) definicija lobiranja bude proširena tako da pokrije sve takve kontakte sa licima na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF); da (ii) kontakti između lobista i LNIF budu otkriveni u pogledu identiteta uključenih osoba, kao i tema o kojima se raspravlja; i da (iii) Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) bude obavezna da po službenoj dužnosti istražuje sumnje u vezi sa lobiranjem.**

## **Kontrolni mehanizmi koji su primjenljivi na vladine odluke i kreiranje politike**

### *Interne i sudske revizije*

78. Zakonom o državnoj upravi<sup>34</sup> propisano je da ministri, u okviru svojih nadležnosti, odlučuju o žalbama protiv pojedinačnih upravnih rješenja koje donosi organ uprave koji je pod njegovim nadzorom.

79. Zakonom o upravnom sporu uređuju se nadležnost, sastav suda i pravila koji se koriste u upravnim postupcima i drugim upravnim poslovima, u cilju obezbjeđenja sudske zaštite prava i pravnih interesa stranaka pogođenih radnjama državnih organa, kao i zaštitu javnog interesa. U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i drugih upravnih radnji kojima se utvrđuju ili koje utiču na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica.

---

<sup>33</sup>Ove Smjernice su izrađene uz pomoć Savjeta Evrope u okviru zajedničke akcije Evropske unije i Savjeta Evrope protiv privrednog kriminala u Crnoj Gori.

<sup>34</sup>Član 72.

## *Mehanizmi interne revizije i inspekcije*

80. Prema Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru,<sup>35</sup> u svakom javnom subjektu postoji jedinica za internu reviziju koja je funkcionalno nezavisna i organizaciono odvojena od ostalih organizacionih jedinica subjekta. Interna revizija ima preventivnu ulogu u smislu blagovremenog otkrivanja i otklanjanja nedosljednosti i nepravilnosti u poslovanju. Provjerava usklađenost poslovanja sa propisima, daje preporuke za unaprjeđenje upravljanja i internih kontrola, kao i preporuke kako da se dobije vrijednost za novac poreskih obveznika. Ako interna revizija utvrdi da je potrebno poboljšati upravljanje, upravljanje rizikom i internu kontrolu, ona može dati mišljenje i preporuke. Izrađuje se akcioni plan na osnovu nalaza interne revizije. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti<sup>36</sup> predviđa inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog sistema. Inspeksijski nadzor vrši budžetski inspektor.

### *Državna revizorska institucija*

81. Državna revizorska institucija je uređena Ustavom i Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji.<sup>37</sup> Nacionalna revizorska institucija je nezavisan i vrhovni organ nacionalne revizije. DRI vrši reviziju zakonitosti i učinka u upravljanju državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastali korišćenjem državne imovine. DRI podnosi godišnji izveštaj Skupštini. Njome upravlja Senat čiji članovi uživaju funkcionalni imunitet.

### *Parlamentarna kontrola*

82. Parlamentarna istraga je uređena Poslovníkom Skupštine Crne Gore<sup>38</sup>, Zakonom o parlamentarnoj istrazi<sup>39</sup> i Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane<sup>40</sup>. Parlamentarna istraga može biti pokrenuta radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti od javnog značaja, prikupljanja informacija i činjenica o određenim pojavama i događajima u vezi sa politikom i radom nadležnih organa koji bi mogli poslužiti kao osnov za donošenje odluka Skupštine o političkoj odgovornosti nosiocima javnih funkcija ili za preduzimanje drugih radnji iz svoje nadležnosti.

83. Skupština pokreće istragu i formira Anketni odbor na predlog najmanje 27 poslanika. Sastav Anketnog odbora utvrđuje se odlukom o njegovom obrazovanju i čini ga jednak broj poslanika većinskih i opozicionih partija. Njime predsjedava predstavnik opozicije. Anketni odbor donosi odluke većinom glasova od ukupnog broja članova. Rad Anketnog odbora je u principu javan. Anketni odbor podnosi Skupštini svoj izveštaj, koji može sadržati predlog za utvrđivanje političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanje drugih radnji u okviru nadležnosti Skupštine.

## **Sukob interesa**

84. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije (član 7), ministri i politički funkcioneri obavljaju svoje funkcije na način da javni interes nije podređen privatnim interesima i bez izazivanja sukoba interesa u vršenju javnih funkcija. Štaviše, sukob interesa može se odnositi i na lice koje je povezano sa javnim funkcionerom. Zakonom o sprečavanju korupcije definiše se „srodnik (...) u pravoj i drugostepeni po bočnoj liniji, srodnik po braku u prvom stepenu, bračni i vanbračni drug, usvojlac ili usvojenik, član

---

<sup>35</sup>Službeni list Crne Gore 75/18.

<sup>36</sup>Službeni list Crne Gore 20/14, 56/17, 70/17, 4/18, 55/18, 66/19 i 70/21.

<sup>37</sup>Službeni list Crne Gore 28/04, 27/06, 78/06, 17/07, 73/10, 40/11, 31/14, 70/17.

<sup>38</sup>Službeni list Crne Gore 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14 – Odluka KZCG, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21 i 104/21.

<sup>39</sup>Službeni list Crne Gore 38/12.

<sup>40</sup>Službeni list Crne Gore 80/10.

*domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner zasniva ili je zasnovao poslovni odnos“ i propisuju se ograničenja i obaveze za njih kao i za političke funkcionere.*

85. Zakon (član 8) predviđa da ako javni funkcioneri, uključujući i sva lica kojima su povjerene najviše izvršne funkcije (LNIF), učestvuju u raspravi i donošenju odluka o stvari u kojoj oni, ili sa njima povezano lice, imaju privatni interes, o tome moraju obavijestiti druge učesnike u raspravi i odlučivanju davanjem izjave o postojanju ovog privatnog interesa, prije njegovog učešća u raspravi, a najkasnije prije početka odlučivanja. Izjave političkih zvaničnika nalaze se u zapisniku sa relevantnog sastanka, a traži se i mišljenje ASK-a. Politički zvaničnici ne mogu učestvovati u raspravi i odlučivanju sve dok ASK ne donese mišljenje o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa (vidi gore).

86. Kada javni funkcioneri posumnaju da su i sami u situaciji sukoba interesa, moraju preduzeti mjere za rješavanje sukoba interesa ili poštovati ograničenje u skladu sa zakonom (član 28 Zakona o sprečavanju korupcije). Moraju prijaviti sumnje ASK-u, koji daje svoje mišljenje u roku od petnaest dana. ASK utvrđuje postojanje sukoba interesa i sprovodi mjere za njihovo sprečavanje i rješavanje. Postupak je povjerljiv.

87. ETG pozdravlja postojanje sistema za prijavljivanje *ad hoc* sukoba interesa ASK-u, koji ih zatim procjenjuje i odlučuje o tome kako njima treba upravljati. Podvlači važnost da se LNIF povuku iz procesa donošenja odluka kad god postoji uočeni sukob interesa. Osim toga, ETG primjećuje da se sve odluke ASK-a, bez obzira da li postoji sukob interesa ili ne, objavljuju. Kada se ovim odlukama ne zaključi da je prekršen zakon, one se anonimiziraju. ETG je izrazio očekivanje da će vlasti Crne Gore i u budućem Zakonu o Vladi, kada bude izrađen, regulisati otkrivanje *ad hoc* sukoba interesa, slično Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (vidi gore).

88. Pored toga, nekoliko sagovornika sa kojima se ETG sastao na licu mjesta, uključujući i sadašnje članove ASK-a, navelo je da je analiza situacija sukoba interesa u vezi sa ministrima ili drugim političkim funkcionerima u prošlosti navodno bila pristrasna (npr., prije novog sastava ASK 2020. nakon parlamentarnih izbora) pošto su članovi ASK-a smatrani previše bliskim izvršnoj vlasti. Neki predstavnici nevladinih organizacija su naveli da su njihove revizije koje su pokrenute na upravnim sudovima protiv odluka ASK-a o sukobu interesa bile redovno uspješne, ali su date prekasno, kada dotični LNIF više nisu bili na funkciji. Nedavni izvještaji EU više podržavaju rad Agencije u njenom sadašnjem sastavu.

### **Zabrana ili ograničenje određenih aktivnosti**

#### *Nespojivost funkcija, spoljne aktivnosti i finansijski interesi*

89. Prema Ustavu, predsjednik Vlade i članovi Vlade ne mogu biti poslanici niti obavljati druge javne ili profesionalne dužnosti.

90. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije (član 12), javni funkcioneri ne mogu biti u organu upravljanja ili nadzornom odboru i ne mogu biti dio izvršnog osoblja javnih preduzeća, javnih ustanova ili drugih pravnih lica. Kada budu imenovani, moraju da podnesu ostavku na te funkcije u roku od trideset dana.

91. Međutim, Zakon o sprečavanju korupcije predviđa da se politički funkcioneri mogu baviti naučnim, obrazovnim, kulturnim, umjetničkim i sportskim aktivnostima i sticati prihode od autorskih, patentnih i drugih sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Članstvo javnog funkcionera u stalnom ili privremenom radnom tijelu koje obrazuje organ vlasti ne može se smatrati obavljanjem dvije ili više javnih funkcija, osim onih funkcija koje odlučuju ili učestvuju u odlučivanju. Politički zvaničnici, uključujući i ministre, moraju da podnesu ASK-u tačne i

potpune podatke o prihodima stečenim obavljanjem takvih aktivnosti. U slučaju članstva u više radnih tijela, politički funkcioneri mogu ostvarivati prihode samo od jednog radnog tijela.

92. Zakon predviđa da javni funkcioner koji je vlasnik ili osnivač privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica mora u roku od trideset dana od imenovanja na javnu funkciju da prenese svoja upravljačka prava u ovim subjektima na drugo pravno ili fizičko lice do prestanka njegove javne funkcije. U slučaju da privredno društvo ima organ upravljanja u kome javni funkcioner ostvaruje svoja upravljačka prava kao član organa, prenos upravljačkih prava uključuje i obavezu javnog funkcionera da istupi iz članstva u organu upravljanja. U roku od pet dana od dana prenosa upravljačkih prava, dužan je da obavijesti ASK o licu na koje je prenio upravljačka prava i da dostavi dokaz o prenosu upravljačkih prava. Lice na koje je javni funkcioner prenio upravljačka prava postaje lice povezano sa javnim funkcionerom.

#### *Ugovori s državnim organima*

93. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, javni funkcioner ne može zaključiti ugovor o pružanju usluga javnom preduzeću ili sa organom ili privrednim društvom koje je u ugovornom odnosu ili obavlja poslove za organ u kome javni funkcioner vrši svoju funkciju, osim ako je vrijednost ovih ugovora manja od 1.000 € godišnje - ovaj prag predstavlja akumulirani iznos za sve ugovore zaključene u istoj kalendarskoj godini.

#### *Pokloni*

94. Zakon o sprečavanju korupcije (član 16) predviđa da nijedan politički funkcioner, uključujući i ministre, ne može primati novac, hartije od vrijednosti ili dragocjene metale u vezi sa vršenjem javne funkcije, bez obzira na vrijednost. Ne mogu da primaju poklone u vrijednosti većoj od 50 eura u vezi sa vršenjem javne funkcije, osim „za protokolarne i prigodne poklone“.

95. Pokloni koji se ne mogu prihvatiti moraju se odbiti. Takođe, funkcioneri su dužni da u roku od osam dana od dana ponude sačine pismeni izvještaj o datoj ponudi i dostave ga organu u kome obavljaju javnu funkciju. Ako nisu bili u mogućnosti da odbiju poklon ili vrate poklon darodavcu, moraju ga predati svom organu vlasti i poklon postaje državna svojina. Ako ASK utvrdi da su primili poklon suprotno zakonu, oni moraju predati poklon, ili ekvivalentnu novčanu vrijednost poklona, organu u kojem obavljaju dužnost. Neprijavlivanje može biti predmet prekršajne sankcije.

96. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, svaki organ je dužan da ASK-u godišnje podnosi pisani izvještaj o primljenim sponzorstvima i donacijama. Ukoliko Agencija utvrdi da su primljena sponzorstva i donacije uticale ili bi mogle uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa javne vlasti, obavještava nadležni organ da preduzme mjere u okviru svoje nadležnosti. Organ mora da ukine odluke donijete pod uticajem primljenih sponzorstava ili donacija, u skladu sa zakonom i o tome obavijesti ASK, koji vodi registar sponzorstava i donacija i objavljuje ga na svojoj internet stranici.

97. ETG primećuje da pojam „prigodnog poklona“ nije dalje definisan i da može dovesti do zabune i oslabiti sistem. Tokom posjete, ETG timu je rečeno da „prigodan poklon“ znači povremeni poklon koji javni funkcioner dobije tokom svog mandata, a da o tome nema jasnih i preciznih pravila. Na primjer, nije dovoljno jasno iz člana 16 Zakona o sprečavanju korupcije u kojoj mjeri postoji razlika između protokolarnih poklona i prigodnih poklona i da li se ograničenje od 50 eura (maksimalno 100 eura za prigodne poklone primljene u isto vrijeme od više darodavaca) primenjuje i na protokolarne poklone. Nedostatak jasnih primjera ili užeg izbora prigodnih poklona takođe stvara neizvjesnost. Ne postoje jasna pravila o vrednovanju prigodnih poklona –ETG timu je rečeno da osoba koja vodi evidenciju poklona utvrđuje njihovu vrijednost. Protokolarni pokloni se računaju bez obzira na njihovu vrijednost i postaju vlasništvo javnog subjekta u kome je javni funkcioner koji ih je primio u radnom odnosu. Tokom posjete, predstavnici NVO su pomenuli nekoliko kontroverznih

situacija vezanih za poklone, uključujući putovanja koja plaćaju strane države itd. Stoga, **GRECO preporučuje da pravila o poklonima i drugim pogodnostima budu konkretnija, posebno pojašnjavanjem definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“.**

#### *Zloupotreba povjerljivih informacija*

98. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (član 14) propisano je da organi vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ili njihovom dijelu ako je to u interesu bezbjednosne, odbrambene, spoljne, monetarne i ekonomske politike, u skladu sa zakonima koji uređuju oblast tajnosti podataka ili ako je informacija poslovna ili poreska tajna. Zakon o tajnosti podataka definiše različite nivoe klasifikacije podataka.

99. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, državni službenici i/ili namještenici, uključujući i LNI, u obavljanju svojih poslova, moraju izbjegavati situacije u kojima privatni interesi utiču ili mogu uticati na nepristrasno i objektivno obavljanje njihovih poslova. Konkretno, državni službenik i/ili namještenik ne može, u svrhu unapređenja privatnog interesa ili interesa fizičkog ili pravnog lica povezanog sa njim, koristiti državne podatke koji su mu dostupni u obavljanju svojih poslova.

#### *Zloupotreba javnih resursa*

100. Isti pravni principi kao oni koji se primenjuju na korišćenje javnih informacija primenjuju se na državne službenike i namještenike i u pogledu korišćenja javnih resursa.

#### *Ograničenja po prestanku radnog odnosa*

101. Prema Zakonu o sprečavanju korupcije (član 14), državni funkcioner u periodu od dvije godine od prestanka javne funkcije ne može postupati pred organom u kome je obavljao javnu funkciju, kao zastupnik ili punomoćnik pravnog lica, preduzetnika ili međunarodne ili druge organizacije koja ima ili uspostavlja ugovorni ili poslovni odnos sa ovim organom. Ne može da zasnuje radni odnos ili poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom ili drugom organizacijom koja je stekla imovinsku korist na osnovu rješenja organa u kome je obavljao funkciju. Ne može predstavljati fizičko ili pravno lice, niti obavljati poslove upravljanja ili revizije u organu u kome je obavljao javnu funkciju u slučaju u kojem je kao javni funkcioner učestvovao u odlučivanju. Sa tim organom ne može zaključiti ugovor ili drugi oblik poslovne saradnje. Znanja i informacije stečene u vršenju javne funkcije ne može koristiti za pribavljanje koristi sebi ili drugom licu, ili nanošenju štete drugom licu, osim ako su saznanja i informacije dostupni javnosti. Oni ne mogu imati lobističke aktivnosti.

#### **Podnošenje izvještaja o imovini, prihodima, obvezama i interesima**

##### *Zahtjevi u vezi s podnošenjem izvještaja*

102. Zakon o sprečavanju korupcije predviđa podnošenje izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera i članova njihovih domaćinstava. Izvještaji obuhvataju prava svojine na nepokretnostima i prava zakupa na nepokretnostima na period duži od jedne godine (u zemlji i inostranstvu); prava svojine na pokretnim stvarima čija je vrijednost veća od 5.000 €, ili koja se moraju registrovati kod nadležnih organa (motorna vozila, plovila, vazduhoplovi i dr.); prava svojine na nepokretnostima i pokretnim stvarima privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica u vlasništvu ili koje je osnovao javni funkcioner; depoziti u bankama i drugim finansijskim institucijama u zemlji i inostranstvu; akcije i udio pravnog lica ili druge hartije od vrijednosti; gotovina u iznosu većem od 5000 €; prava proistekla iz autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine; dugovi (glavnica, kamate i rokovi otplate) i potraživanja; izvore i visinu prihoda od obavljanja naučne, obrazovne, kulturno-umjetničke i sportske djelatnosti; članstvo u organima upravljanja i



nadzornim odborima javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica sa učešćem u kapitalu u vlasništvu države ili opštine, kao i u naučnim, obrazovnim, kulturnim, umjetničkim, humanitarnim, sportskim ili sličnim udruženjima.

103. Prema zakonu, javni funkcioneri moraju prijaviti svoju imovinu prilikom preuzimanja funkcije, redovno tokom obavljanja funkcije i kada napuštaju funkciju. Oni su dužni da u roku od trideset dana od stupanja na funkciju ASK-u elektronskim putem dostave pismeni izvještaj o imovini, kao i o imovini bračnog ili vanbračnog supružnika i djece, ako žive u istom domaćinstvu. Za vrijeme vršenja javne funkcije politički funkcioneri moraju da podnesu izvještaj jednom godišnje, kao i u slučaju promjena koje se odnose na povećanje imovine veće od 5.000 €, u roku od 30 dana od dana promjene. Ovo se takođe mora uraditi u okviru postupka koji je pokrenuo ASK. Prilikom prestanka javnih funkcija dužni su da obavijeste Agenciju i podnesu izvještaj u roku od trideset dana, a godišnji izvještaj Agenciji u roku od dvije godine od prestanka funkcije. Prilikom prelaska na drugu javnu funkciju, dužni su da o tome obavijeste ASK u roku od trideset dana od promjene.

104. ASK prima izvještaje i objavljuje na svojoj internet stranici u roku od 24 sata nakon administrativne provjere. Ovaj proces je automatizovan i ne zavisi od zaposlenih u Agenciji. Podaci iz imovinskih izvještaja vode se u Registru prihoda i imovine političkih funkcionera koji je dio integrisanog informacionog sistema Agencije. Podaci iz Registra se brišu po službenoj dužnosti 10 godina od prestanka funkcije funkcionera - postupak brisanja može se pokrenuti i na zahtjev funkcionera, nakon isteka roka. Pravilnikom Agencije bliže su navedene mjere za vođenje elektronskih baza podataka. Svi podaci koji su dostupni javnosti.<sup>41</sup>

#### *Mehanizmi provjere*

105. ASK provjerava podatke iz izvještaja upoređujući ove podatke sa podacima prikupljenim o imovini i prihodima političkih funkcionera od organa i pravnih lica koja posjeduju takve podatke. Organi i pravna lica dužni su da dostave tražene podatke i informacije. Na zahtjev ASK-a, politički funkcioneri moraju u roku od 30 dana da dostave detaljne informacije o osnovu sticanja imovine i prihoda. Agencija nasumično vrši verifikaciju podataka iz izvještaja prema godišnjem planu verifikacije za ograničen broj i kategorije političkih funkcionera. Ovaj proces ostaje povjerljiv.

106. ASK primjenjuje tri vrste verifikacije: (i) Administrativna i tehnička verifikacija je osnovna verifikacija svih primljenih izvještaja, kojom se provjerava da li je dotična osoba ispravno popunila obrazac, kao i kompatibilnost elektronske i štampane verzije izvještaja. Ispravnost izvještaja je preduslov za druge vrste provjera (tj. tzv. primarne provjere); (ii) Provjera tačnosti i potpunosti je druga faza (1.330 izvještaja mora biti provjereno 2022. godine). Sprovodi se u saradnji sa navedenim institucijama koje raspolažu podacima o imovini i prihodima političkih funkcionera i članova istog domaćinstva, kao i komercijalnim bankama. Ova vrsta verifikacije obuhvata, između ostalih, premijera i njegove posebne savjetnike i sve ministre (tzv. planske provjere); (iii) Dodatna provjera se vrši do kraja godine i obuhvata 20 političkih funkcionera sa najvišim stepenom osjetljivosti oblasti/entiteta na korupciju i ranjivosti funkcije/pozicije javnog funkcionera na korupciju. Ovim postupkom provjeravaju se svi ranije podnijeti izvještaji kroz uporednu analizu datih podataka (nasumične provjere, obavljene dva puta u istoj kalendarskoj godini). Izvještaji ministara će se kontrolisati svake godine kako u pogledu tačnosti i potpunosti, tako i u pogledu ograničenja propisanih Zakonom o sprečavanju korupcije.

107. ASK je potpisala sporazume sa drugim institucijama za dobijanje podataka potrebnih za olakšavanje kontrole službenika: Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komisija za hartije od vrijednosti, Centralna banka, Ministarstvo pravde. Agencija ima direktan pristup bazama podataka ovih institucija koje se vode u elektronskom obliku. Agencija vrši i

---

<sup>41</sup><http://www.antikorupcija.me/me/registri/>

provjere po službenoj dužnosti, na osnovu drugih nalaza, kao što su provjera medijskih tekstova, anonimnih informacija, eksternih zahtjeva itd.

108. Neki sagovornici ETG tima su izrazili sumnju u tačnost izvještaja koje su dali pojedini LNIF, a posebno članovi Vlade, i naknadni kvalitet kontrole tih izvještaja od strane ASK-a. Međutim, one su se odnosile na prethodne vlade i prethodni sastav ASK-a, što ETG timu otežava da napravi relevantnu procjenu trenutne situacije (vidi gore). Ipak, ETG smatra da ovaj sistem kontrole i dalje treba da se unaprijedi. Zaista, ETG napominje da ne postoji sistematsko dubinsko ispitivanje izvještaja koje su podnijeli LNIF. Samo 20 izvještaja podliježe detaljnom ispitivanju svake godine. Ovo se djelimično može objasniti brojem javnih službenika od kojih se traži da podnesu izvještaje i prilično ograničenim ljudskim resursima koji obavljaju verifikaciju (vidi gore). ETG je čvrsto uvjeren da izvještaje LNIF treba sistematski detaljno procjenjivati zbog njihove uloge u donošenju odluka na samom vrhu izvršne vlasti. Pored toga, ASK nije uspjela da uspostavi automatizovano usklađivanje podataka sa onim registrima kojima ima pristup. Takođe, ASK nema zakonski osnov da na svojoj strani čuva i koristi podatke koje dobije od drugih institucija, što znači da se inspekcijski nadzor vrši samo u trenutku kontrole. **GRECO preporučuje da (i) izvještaji o imovini i prihodima svih lica sa najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) budu sistematski predmet različitih nivoa suštinske kontrole od strane Agencije za sprečavanje korupcije (ASK); i da (ii) se ojačaju mehanizmi kontrole kvaliteta ASK-a obezbjeđivanjem odgovarajućih ljudskih resursa i tačnog pristupa relevantnim informacijama (bazama podataka) za verifikaciju izvještaja.**

### **Odgovornost i mehanizmi izvršenja**

#### *Mehanizmi izvršenja bez krivičnog djela*

109. Zakon o sprečavanju korupcije sadrži procedure za postupanje u slučajevima kršenja zakona u odnosu na javne funkcionere. Takve postupke pokreće ASK, na zahtjev organa u kome funkcioner obavlja ili je obavljao javnu funkciju, ili od strane organa odgovornog za izbor, imenovanje ili raspoređivanje funkcionera (tj. u pogledu LNIF u parlamentu, Vladi ili ministarstvima). Njih može pokrenuti i drugi državni i lokalni organ ili bilo koje pravno ili fizičko lice. Zahtjevi se moraju podnijeti u pisanoj formi, direktno, elektronskim putem ili lično Agenciji. Takve postupke Agencija može pokrenuti i po službenoj dužnosti, na osnovu svojih podataka ili na osnovu anonimnih podataka. Kao polaznu osnovu, ASK traži od dotičnog političkog funkcionera da dostavi pismeni odgovor na optužbe u roku od 15 dana. Ovlašćeni službenik Agencije vodi postupak utvrđivanja činjenica i okolnosti. Podatke i informacije može dobiti i po službenoj dužnosti. Saslušanja se mogu održati. Ovlašćeno službeno lice mora u roku od 15 dana od okončanja postupka da podnese obrazložen predlog odluke direktoru ASK-a koji potom u roku od 8 dana mora da odluči da li je došlo do povrede pravila. Odluke kojima se utvrđuje da službeno lice nije prekršilo zakonske odredbe moraju se objaviti na sajtu ASK-a – ime dotičnog funkcionera ne može se otkriti bez njegovog/njenog pristanka.

110. Sankcije i mjere propisane su Zakonom o sprečavanju korupcije (član 42). Na osnovu odluke ASK-a da je došlo do povrede zakona, može se pokrenuti upravni postupak. Nadležni organ tada mora da obavijesti ASK o preduzetim mjerama na osnovu odluke Agencije u roku od 60 dana. Ako je funkcioner razriješen, suspendovan ili mu je izrečena disciplinska mjera, nadležni organ je dužan da obavijesti Agenciju u roku od 30 dana od donošenja odluke. Funkcioner koji je razriješen ne može obavljati javnu funkciju naredne četiri godine od dana razrješenja. Ako je kršenjem ovih pravila prouzrokovana šteta pravnom ili fizičkom licu, ovo lice ima pravo na naknadu tužbom u parničnom postupku. ASK mora da vodi evidenciju o političkim funkcionerima koji su prekršili zakon. Svi predmeti i odluke o utvrđenim prekršajima objavljuju se na sajtu Agencije.

111. ASK je 2020. godine donijela sedam odluka u kojima je utvrdila da su ministri i premijer prekršili zakon u pogledu izvještavanja o prihodima i imovini, a 2021. godine četiri odluke.

112. U periodu od 2016. do 2021. godine, deset političkih funkcionera podnijelo je ostavke nakon odluka ASK-a, od kojih jedan ministar, dva državna sekretara i dva specijalna savjetnika potpredsjednika Vlade. Na primjer, ministar evropskih poslova je podnio ostavku nakon što je ASK utvrdio da je u sukobu interesa jer je, pored ministarske funkcije, imao status ambasadora kao glavni pregovarač Crne Gore sa EU.

#### *Krivični postupak i imunitet*

113. Predsjednik Vlade i članovi Vlade uživaju isti imunitet kao i poslanici u skladu sa članom 86. Ustava. Protiv njih se ne može pokrenuti krivična radnja i ne mogu biti privedeni bez saglasnosti parlamenta, osim ako su uhvaćeni u izvršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna preko pet godina zatvora. Prema Poslovniku Skupštine, predsjednik Skupštine mora da uputi zahtjev za odobravanje pokretanja krivičnog postupka ili određivanje pritvora Administrativnom odboru. Odbor mora da podnese izveštaj sa predlogom, po pravilu, na prvoj narednoj sjednici Skupštine.

114. Kada se razmatra funkcionisanje imuniteta za članove Vlade, a slično onome što je pokrenuto u vezi sa poslanicima u okviru GRECO-ovog Četvrtog kruga evaluacije<sup>42</sup>, ETG napominje da sve zahtjeve za ukidanje imuniteta ministrima koji dolaze od tužioca treba odobriti i da to važi i za privatne tužbe sve dok državni tužilac smatra da je postojala osnovana sumnja da je učinjeno krivično djelo. Prilikom obilaska ETG timu je rečeno da ne postoji ustaljena praksa u vezi s ukidanjem imuniteta članovima vlade, posebno u vezi sa krivičnim djelima u vezi sa korupcijom. Kada se pogleda poglavlje 34 Krivičnog zakonika: „Krivična djela protiv službene dužnosti“ (članovi 416-424, uključujući pasivnu i aktivnu korupciju, trgovinu uticajem i zloupotrebu službenog položaja), može se utvrditi da nisu sva krivična djela u vezi sa korupcijom kažnjiva sa preko pet godina zatvora, a praktična situacija bi mogla nastati kada je ministar uhvaćen u *flagrante delicto* u izvršenju krivičnog djela u vezi sa korupcijom za koje je predviđena kazna manja od pet godina zatvora. U takvoj situaciji oni ne mogu biti pritvoreni, niti se protiv njih može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora bez odobrenja parlamenta. Ako su uhvaćeni u izvršenju krivičnog djela za koje je zapriječena kazna zatvora preko pet godina, mogu biti pritvoreni bez takvog odobrenja.

115. ETG podsjeća da je u okviru svog Četvrtog kruga evaluacije, GRECO preporučio Crnoj Gori da razmotri uvođenje smjernica koje sadrže jasne i objektivne kriterijume koje treba primijeniti prilikom odlučivanja o zahtjevima za ukidanje imuniteta poslanika. Isto bi naravno trebalo da važi i za članove vlade. S tim u vezi, ETG smatra da je potrebno revidirati sadašnji sistem imuniteta kako bi se iz imuniteta eksplicitno isključili svi oblici krivičnih djela povezanih sa korupcijom, bez obzira da li mogu dovesti do pet godina zatvora ili ne. **GRECO preporučuje da se revidira imunitet koji se daje članovima Vlade kako bi se iz takve zaštite isključila krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom.**

#### *Politika uzbunjivanja*

116. Upravljanje zviždačima je uređeno Zakonom o sprečavanju korupcije i uputstvima ASK. Zviždač se definiše kao fizičko ili pravno lice koje u dobroj namjeri podnosi prijavu o opasnosti po javni interes koja ukazuje na postojanje korupcije. Svi državni organi (kao i privatne kompanije) dužni su da odrede osobu za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Prijava zviždača sadrži opis pretnji javnom interesu koji ukazuje na postojanje korupcije, kao i potpis i lične podatke zviždača (ukoliko ne želi da bude anonimn). Podacima se rukuje u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka i zviždaču je obezbijedena zaštita od svih oblika diskriminacije i ograničenja. Zaštita se može obezbijediti ako je zviždaču nanijeta šteta, ili ako postoji mogućnost štete usled podnošenja prijave, a posebno ako su mu život, zdravlje i imovina ugroženi i ako može nastati profesionalna šteta ili disciplinske sankcije.

---

<sup>42</sup> Četvrti krug evaluacije Greco (2014) 6E – Usvojen 19 juna 2015.

117. Zviždači su dužni da se obrate ASK-u u roku od šest mjeseci od dana nastanka štete ili saznanja o mogućnosti štete usled njihove prijave. ASK sprovodi postupak po prijavi zviždača. Procjenjuje kvalitet datih informacija, stepen prijetnji i efekte koji mogu nastati usled prijetnji i pruža pravnu pomoć zviždaču ako je potrebno. ETG je obaviješten da je samo ograničeno malo ljudskih resursa posvijećeno upravljanju politikom o zviždačima, što uključuje prijem i registrovanje prijava, adresiranje takvih prijava i sprovođenje mjera zaštite za zviždače. ETG je takođe obaviješten da je ova politika ostala ograničena. ASK je 2021. godine izdala petnaest mišljenja u kojima se utvrđuju pretnje po javni interes. Takođe je pokrenula šest postupaka po službenoj dužnosti, i zatvorila tri postupka po službenoj dužnosti iz 2020. godine. Pet zahtjeva za zaštitu zviždača podnijeto je 2021. godine. ASK je u izvještajnom periodu izdala tri Mišljenja u kojima je utvrđeno da postoji mogućnost štete za zviždače i dala ukupno pet preporuka poslodavcima šta treba učiniti da se šteta otkloni.

## V. SPREČAVANJE KORUPCIJE U AGENCIJAMA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

### Organizacija i odgovornost organa za sprovođenje zakona/policije

#### *Pregled različitih organa za sprovođenje zakona*

118. U Crnoj Gori se svi državni organi smatraju organima za sprovođenje zakona, a posebno su uređeni Zakonom o državnoj upravi i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Uprava policije je jedan od nadležnih organa za sprovođenje zakona osnovan kao jedna od upravnih struktura u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova, čija su ovlašćenja posebno definisana Zakonom o unutrašnjim poslovima.<sup>43</sup> Uprava policije je civilna organizacija pod nadzorom Ministarstva unutrašnjih poslova. Ona obavlja osnovne funkcije zakona i reda u zemlji, uključujući migraciju i kontrolu granica.<sup>44</sup>

119. Uprava policije je hijerarhijski organizovana. Na njenom čelu je direktor i pet zamjenika. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Policiju čine:

- pet jedinica (Sektor za borbu protiv kriminala, Sektor granične policije, Sektor policije posebne namjene, Sektor za finansijsko-obavještajne poslove, Sektor policije opšte nadležnosti),
- četiri odjeljenja (međunarodna policijska saradnja i odnosi sa javnošću, analitika i unaprjeđenje rada policije, interna revizija, telekomunikacione i elektronske tehnologije),
- dva centra (Forenzički centar, Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka),
- dvije službe (Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove, Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove),
- osam policijskih centara.

120. Broj zaposlenih u Upravi policije je 4.580 (od toga 3.826 policijskih službenika) od čega 683 žena (od toga 546 policijskih službenica) i 3.882 muškaraca (od toga 3.826 policijskih službenika). Uniformu nose pripadnici Jedinice policije opšte nadležnosti, Jedinice granične policije, Jedinice za zaštitu lica i objekata (neki ne nose uniformu) i Specijalne jedinice policije, dok drugi ne nose uniformu. Ukupan broj uniformisanih službenika je 3.693, od kojih su 335 žene.

121. U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, nekoliko organa pokriva nadležnosti za borbu protiv korupcije. Etički komitet je odgovoran za praćenje sprovođenja etičkog kodeksa policije. Daje mišljenja na predloge, pritužbe i predstavke građana i policijskih službenika, kao i po službenoj dužnosti, u pogledu ponašanja policijskih službenika u vezi sa sumnjom na kršenje etičkog kodeksa policije. Kada utvrdi povredu, Etički komitet pokreće ili predlaže pokretanje odgovarajućeg disciplinskog, prekršajnog i/ili krivičnog postupka. Etički komitet se bavi i savjetovanjem policijskih službenika i izradom komentara na Etički kodeks, uključujući smjernice za sukob interesa, poklone itd. Jedinica za borbu protiv korupcije ima nadležnost da kontroliše službenike Ministarstva koji obavljaju javne nabavke i da nadzire sprovođenje zakona kojim se uređuje zaštita lica i imovine koju ne obezbjeđuje država, integritet zaposlenih u Ministarstvu, uključujući i Upravu policije, te da kontroliše imovinu, prihode i način života svih policijskih službenika. Prema novom Pravilniku o organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova (koji tek treba da bude usvojen), ova jedinica će vršiti i procjenu rizika od korupcije, izradu i sprovođenje planova integriteta policije, kao i poligrafska testiranja policijskih službenika angažovanih u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije (simulirano testiranje ponašanja je obavezno prema članu 120 Zakona o unutrašnjim poslovima i svi kandidati su dužni da se podvrgnu ovom postupku).

---

<sup>43</sup>Službeni list Crne Gore N° 70/21.

<sup>44</sup>Zakon o unutrašnjim poslovima – član 18 i Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave – član 17

122. Uprava policije je operativno nezavisna da djeluje u svom zakonskom okviru. Ona treba da obavlja svoje policijske zadatke bez političkog uticaja. Pri tome, MUP ima kontrolu nad policijom u pitanjima kao što su strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminala, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja i drugim oblastima rada i djelovanja policije; obuku i stručno usavršavanje policijskih službenika; obuku i stručno usavršavanje policijskih službenika; trenutno i investiciono održavanje objekata policije, graničnih prelaza i drugih objekata koje zajednički koriste Ministarstvo i Policija; integrisano upravljanje granicom i obezbjeđenje tehničkih i materijalnih resursa predviđenih Šengenskim akcionim planom; projektovanje, uspostavljanje, upravljanje, razvoj i održavanje informaciono-komunikacionih tehnologija i sistema tehničkog nadzora graničnih prelaza i dr. Uprava policije je samostalna u upravljanju ljudskim resursima. Finansira se iz državnog budžeta (kao dio budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova) i izvještava Ministarstvo unutrašnjih poslova. Izvještaji su dostupni javnosti, na sajtu Uprave policije, osim onih povjerljivih. Javna sredstva se koriste u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Finansijsko poslovanje provjeravaju interna revizija i Državna revizorska institucija.

123. ETG priznaje da je operativna nezavisnost policije kamen temeljac za policiju da može da spriječi korupciju. Operativna nezavisnost od političkog uticaja ili od uticaja kriminalnih mreža je posebno važna u ovom pogledu. ETG je stoga bio kritično zabrinut zbog informacija koje dolaze iz izvještaja OEBS-a koji ukazuje da se i politički uticaj i uticaj kriminalnih grupa na policiju doživljava kao ozbiljan problem u Crnoj Gori. O tome se dalje govori pod „Politika borbe protiv korupcije i politika integriteta“, u nastavku.

#### *Pristup informacijama*

124. Zakon o slobodnom pristupu informacijama se primjenjuje na Upravu policije (vidi gore). Prema zakonu, Ministarstvo i policija moraju da obavještavaju javnost o radu MUP-a kada je to u interesu građana i njihove bezbjednosti. Uprava policije imenuje službenika za rješavanje zahtjeva za slobodan pristup informacijama od strane zainteresovanih lica. Na sajtu Uprave policije nalaze se strateška dokumenta, planovi i informacije o angažovanju policijskih službenika i njihovom radu na dnevnom nivou, koji se redovno ažurira. Otvoren je Twitter nalog Uprave policije preko kojeg se u realnom vremenu šalju kratke i jasne poruke javnosti. Sagovornici civilnog društva sa kojima su se sastali na licu mjesta potvrdili su ETG timu da je informacioni sistem u pozitivnom razvoju, uključujući sve veći obim internih informacija dostupnih javnosti. GRECO ohrabruje vlasti Crne Gore da nastave sa ovim razvojem.

#### *Povjerenje javnosti u policiju*

125. ETG je uzeo u obzir OEBS-ovo istraživanje o percepciji policije u Crnoj Gori (decembar 2020.)<sup>45</sup> koje ukazuje da skoro dvije trećine ispitanika ima pozitivan stav o bezbjednosti u Crnoj Gori i da oko dvije trećine njih ima generalno pozitivan stav prema policiji, upadljivo je to što isto istraživanje pokazuje da oko 77% ispitanika navodi da smatra da su policijski službenici u većoj ili manjoj mjeri uključeni u koruptivne radnje. Ova cifra je bila čak i viša (oko 84%) u OEBS-ovom istraživanju iz 2021.<sup>46</sup> Svjesni da ova istraživanja nisu više od samo istraživanja percepcija, ETG ozbiljno shvata ove indikacije. Oni podržavaju potrebu da se poboljša sprečavanje korupcije kao što je identifikovano u ovom izvještaju i da se sprovedu preporuke. O tome se dalje govori pod „Politika protiv korupcije i integriteta“, u nastavku.

---

<sup>45</sup>Percepcija policije u Crnoj Gori, OEBS, decembar 2020.

<sup>46</sup> Percepcija policije u Crnoj Gori, OEBS, novembar 2021.

126. Etički kodeks policije omogućava da policijski službenik ima pravo da pripada sindikalnoj, profesionalnoj ili drugoj organizaciji i radnji. Sindikat Uprave policije jedini je policijski sindikat i najveći je sindikat u Crnoj Gori, osnovan novembra 2006. godine, sa 4.316 članova (572 žene). To je nezavisna, samostalna, dobrovoljna, interesna i nestranačka organizacija policijskih službenika zaposlenih u Upravi policije i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Ovaj sindikat je uključen u unaprjeđenje opštih i posebnih finansijskih, radnih i socijalnih prava svojih članova, sklapa kolektivne ugovore, brani dostojanstvo zaposlenih, sprečava i otklanja sve oblike neprihvatljivog ponašanja, kršenja zakona i svih oblika zloupotrebe službenog položaja, pruža pravnu pomoć, ostvaruje pravo na štrajk, informiše i edukuje o ostvarivanju prava policijskih službenika, unaprjeđuje kvalitet života (rješava stambene potrebe, organizuje rekreacije, odmore i rehabilitaciju službenika) itd.

### **Antikorupcijska politika i politika integriteta, regulatorni i institucionalni okvir**

#### *Antikorupcijska politika i politika integriteta*

127. Načela i cilj obavljanja policijskih poslova definisani su članom 19 Zakona o unutrašnjim poslovima. Rad policije zasniva se, između ostalog, na principima zakonitosti, profesionalizma, nepristrasnosti, nediskriminacije, blagovremenosti, integriteta i hijerarhijske podređenosti. Plan integriteta Uprave policije dio je Plana integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>47</sup> Ima za cilj sprečavanje i otklanjanje mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije i da obezbijedi povjerenje građana u rad policije. Obuhvata transparentnost u procedurama i odlučivanju, unaprjeđenje stručnog nadzora, uspostavljanje intranet računarske mreže, objavljivanje propisa koji regulišu rad policije, ankete o povjerenju građana, objavljivanje konkursa, obuku službenika, praćenje primjene Kodeksa policijske etike i sukoba interesa. Poslovi vezani za graničnu policiju i saobraćajnu policiju su identifikovani kao poslovi visokog rizika. U Upravi policije ne postoje gotovinske isplate, ali su svi poslovi na kojima se odlučuje o pravima i obavezama pravnih i fizičkih lica kategorisani kao visokorizični poslovi. Mjere smanjenja rizika su uključene u Plan integriteta. Planom su definisane postojeće mjere, rizici i mjere koje treba sprovesti u predviđenom roku, kao i lica odgovorna za sprovođenje mjera (rukovodilac nadležne organizacione jedinice). Rukovodioci organizacionih jedinica izvještaje o sprovođenju mjera podnose menadžeru integriteta, koji izvještaje objedinjuje i dostavlja starješini organa i ASK-u. Plan integriteta se objavljuje na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova i na sajtu ASK-a.

128. Kao što je već pomenuto, ETG je kritički zabrinut zbog istraživanja koja pokazuju da šira javnost u velikoj mjeri percipira da je korupcija u policiji široko rasprostranjena pojava. Ovakvu percepciju, zajedno sa percepcijom da je policija u Crnoj Gori podložna nedoličnom političkom uticaju i uticaju kriminalnih grupa, treba veoma ozbiljno shvatiti i pratiti u okviru Antikorupcijske politike. Shodno tome, **GRECO preporučuje da se Planom integriteta MUP-a, uključujući i Upravu policije, predvidi procjena rizika od neprikladnog uticaja na policiju u cilju identifikovanja mjera za jačanje operativne nezavisnosti policije u praksi.**

129. S obzirom da je Uprava policije jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, menadžer integriteta MUP-a je odgovoran za praćenje sprovođenja relevantnih mjera definisanih Planom integriteta Ministarstva. On/ona izvještava ministra unutrašnjih poslova i direktora ASK-a o sprovođenju tih mjera, uključujući i pitanja policije. Analizu rizika vrši radna grupa zadužena za izradu Plana integriteta, na zahtjev ASK-a. Pored menadžera integriteta, grupu čine predstavnici raznih jedinica, uključujući i Upravu policije. Analiza rizika se izrađuje za period od najmanje dvije godine, a po potrebi i češće. Grupa u svom radu koristi izvještaje o radu, izvještaje nakon policijskih inspekcija,

---

<sup>47</sup> Novi Plan integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova usvojen je 23. decembra 2021. godine.

preporuke interne i eksterne revizije, strateška dokumenta, rezultate istraživanja, preporuke NVO, izvještaj unutrašnje kontrole, Etičke komisije, Disciplinske komisije itd.

130. Tokom terenske posjete, ETG timu je rečeno da, prema članu 74 Zakona o sprečavanju korupcije, uslov da menadžera integriteta mora imenovati rukovodilac dotičnog javnog organa koji će pratiti sprovođenje mjera plana integriteta nije jasno definisan. Ne postoje pravila koja ukazuju na to da bi se prije imenovanja menadžera integriteta trebale izvršiti posebne provjere, osim uobičajenih opštih uslova: da se ne nalazi u kaznenoj evidenciji, da ima dobru reputaciju i da nema krivičnih postupaka koji su u toku. ETG smatra da bi provjera kandidata za poziciju menadžera integriteta u pogledu njihovog integriteta (uključujući sve rizike od sukoba interesa), izvan kontrole kaznene evidencije, ojačala povjerenje u sistem integriteta unutar i van Uprave policije. Zbog toga **GRECO preporučuje da se dopune postojeća pravila za imenovanje menadžera integriteta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji je takođe nadležan za Upravu policije, kako bi se pojačale provjere integriteta prije imenovanja na ovu funkciju.**

#### *Upravljanje tajnim operacijama*

131. Službenici Uprave policije pohađaju specijalizovane obuke za obavljanje tajnih operacija. Postupci su klasifikovani kao tajni. Zakonik o krivičnom postupku reguliše posebne istražne mjere koje se primjenjuju prema tajnim istražiteljima. Ova pravila obuhvataju proceduru za imenovanje tajnih istražitelja, istražne postupke koje treba primijeniti i sredstva koja se mogu koristiti. ETG shvata da se zbog specifičnosti ovakvih operacija u tom slučaju ne primjenjuju opšta pravila transparentnosti u radu javnih organa, pri čemu ističu da to ne može biti zeleno svjetlo za kršenje pravila integriteta i da se moraju primijeniti odgovarajuće procedure i mjere zaštite moraju biti obezbijeđene tako da tajne operacije ostanu u okviru osnovnih principa vladavine prava i neophodnih pravila integriteta koja se primjenjuju na svakog javnog funkcionera i državnog službenika. S tim u vezi, poziva se na svoj stav o važnosti redovne provjere integriteta policijskih službenika (vidi u nastavku).

#### *Etička načela i pravila ponašanja*

132. Etički standardi propisani su etičkim kodeksom policije, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o unutrašnjim poslovima. Pravila koja se primjenjuju na političke funkcionere u pogledu sukoba interesa i ograničenja važe i za policijske službenike do određenog čina. Etički kodeks policije, koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova usvojilo 2021. godine, obuhvata niz načela etičkog ponašanja policijskih službenika, uključujući i imovinske izvještaje, neprihvatanje poklona, postupanje sa informacijama i korišćenje javnih sredstava.

133. Etički kodeks policije je podijeljen svim službenicima, a novoprimiti službenici dobijaju kopiju uz rješenje o prijemu u radni odnos i dužni su da potpišu izjavu da su upoznati sa tekstom Kodeksa. U svim centrima i odjeljenjima bezbjednosti na raspolaganju je kutija za prikupljanje pritužbi u vezi sa primjenom Kodeksa, čiji sadržaj mjesečno sastavlja komisija na nivou svakog centra i dostavlja Etičkom odboru. Kodeks je objavljen za javnost na zvaničnom sajtu policije među 5 najvidljivijih dokumenata i na naslovnoj strani.

134. ETG pozdravlja novi Etički kodeks policije koji je nedavno usvojen i koji je javno objavljen. Iako je ovo korak u pravom smjeru, Kodeks je daleko od toga da bude kompletan instrument. Kodeksu nedostaju suštinske odredbe kao što su izvještaji o sukobu interesa ili o sekundarnim aktivnostima. Dodatno, nekoliko odredbi je veoma uopšteno i treba ih dalje precizirati. U tu svrhu, Kodeks bi trebalo da bude dopunjen praktičnim uputstvima zasnovanim na primjerima iz stvarnog života, posebno da bi se razjasnilo koje se ponašanje smatra prihvatljivim, a koje ne i da bi se osiguralo da su načela relevantna za svakodnevni rad pripadnika policije. U tom pogledu, ETG timu nije pokazano da se zakonske odredbe i etička pravila smatraju prioritetom među policijskim službenicima i da postoji stvarno vlasništvo među onima koji treba da se pridržavaju Kodeksa. Iz razgovora sa predstavnicima policije, uključujući i njihov Sindikat, čini se da se sami policijski



službenici nisu mnogo uključili u izradu normi koje se na njih primjenjuju. Izgleda da je to sredstvo koje je obezbijedilo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Efikasna primjena Kodeksa stoga može biti izazov. Štaviše, takav instrument treba da se ažurira u redovnim intervalima da bi bio „živi instrument“. Takođe, još jedna važna dimenzija je informisanje javnosti o ovakvom kodeksu kako bi oni znali kakvo ponašanje mogu očekivati od policijskih službenika, čime se doprinosi smanjenju rizika od korupcije i jačanju povjerenja u policiju. Uzimajući sve ove elemente u obzir, **GRECO preporučuje (i) da se Etički kodeks policije revidira, uz aktivno učešće policije, i dalje proširi da pokrije sva relevantna pitanja integriteta (uključujući različite situacije sukoba interesa, sekundarne aktivnosti, poklone, kontakte sa trećim licima, aktivnosti van dužnosti, povjerljive informacije itd.) i da bude primjenljiv i da (ii) bude dopunjen praktičnim uputstvima koja sadrže konkretne primjere koji ilustruju probleme i oblasti rizika.**

#### *Savjeti, obuka i svijest*

135. Policijski službenici pohađaju opštu obuku u Upravi za kadrove, a specijalističke obuke u Policijskoj akademiji. Trajanje obuka je od jednog dana do nekoliko mjeseci. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, načelnik policije (ili službeno lice koje on/ona ovlasti) mora upoznati lice koje se prvi put zapošljava kao policijski službenik sa odredbama Etičkog kodeksa. Novi policijski službenik tada mora potpisati izjavu o usklađenosti.

136. Obuka o faktorima rizika/postupanja u situacijama visokog rizika, etici, očekivanom ponašanju, sprečavanju korupcije i sukoba interesa i srodnim pitanjima, obavezna je za sve policijske službenike. To je definisano strateškim dokumentima i osmišljen je poseban program obuke policijskih službenika, prema kojem u svakom policijskom centru moraju biti obučeni treneri. U svim policijskim centrima, u trajanju od jednog dana, organizuju se obuke o zakonodavnom i institucionalnom okviru, demokratskom djelovanju, integritetu, studijama slučaja i primjerima iz prakse. U posljednje tri godine ukupno je održano 79 obuka u kojima je učestvovalo 1.034 službenika. Uprava policije je navodno kontinuirano sarađivala sa ASK-om na razmjeni informacija i iskustava kroz zajedničke sastanke, seminare, konferencije itd.

137. Imajući u vidu zakonski i etički okvir koji je nedavno uspostavljen, uključujući i novi Etički kodeks policije (koji treba dodatno razraditi), kao i ulogu novih organa kojima je povjerena primjena etičkog okvira, izuzetno je važno da svi policijski službenici budu i adekvatno obučeni u ovoj oblasti. Ovim se osigurava da svi policijski službenici treba da imaju mogućnost da dobiju povjerljivo savjetovanje u pogledu etičkog ponašanja u situacijama kada postoje sumnje. Takvo savjetovanje prevazilazi mogućnost traženja uputstva od resornih rukovodilaca. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje da se (i) sistematska početna obuka i obuka na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama i ponašanju temeljno ažuriraju i obezbijede svim policijskim službenicima u redovnim intervalima; i da (ii) mehanizam povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta bude institucionalizovan u policiji.**

#### **Zapošljavanje, karijera i uslovi službe**

##### *Uslovi za zapošljavanje i procedura imenovanja*

138. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o unutrašnjim poslovima uređuju postupak prijema u radni odnos na osnovu zasluga. Definisani su kriterijumi za obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene. Svaka odluka o zapošljavanju mora biti obrazložena. Zapošljavanje se vrši putem oglasa za posao, ali uz zakonsku garanciju koja predviđa da lica koja se na takav način zaposle u policiji ne mogu biti raspoređena sa tog radnog mjesta u naredne dvije godine.

139. Zakon nalaže da kandidati za policiju nisu krivično osuđivani (dokaz se pribavlja po službenoj dužnosti) i da se protiv njih ne vodi krivični postupak. Kandidati moraju da dostave i uvjerenje o

zdravstvenoj sposobnosti, a posebna komisija ocjenjuje psihičku i fizičku sposobnost policijskih službenika, kao i bezbjednosna pitanja.

140. Kandidat koji ispunjava uslove internog ili javnog oglasa podliježe obaveznom postupku provjere sposobnosti, kompetencija i vještina, u zavisnosti od radnog mjesta. Procedura testiranja se sprovodi pismeno i putem intervjua, ali se može obaviti i na drugi odgovarajući način, procjenom vještina za rad u državnim organima. Ovaj postupak sprovodi komisija sastavljena od rukovodioca organizacione jedinice koja vrši prijem novih kadrova, predstavnika Uprave za kadrove i stručnjaka iz te oblasti. Po okončanju postupka, Uprava za kadrove dostavlja direktoru listu najbolje rangiranih kandidata, od kojih on/ona bira po pravilu najbolje rangiranog. Direktor donosi obrazloženo rješenje na koje se može izjaviti žalba Komisiji za žalbe, koja je stručan, nezavisan organ na nivou državne uprave.

141. Nakon zapošljavanja, nema daljih provjera integriteta prije imenovanja običnih policijskih službenika. ETG smatra da bi provjera integriteta kandidata za ulazak u policiju, pored kontrole kaznenih evidencija i vještina, te mimo bezbjednosnih provjera, ograničila rizike od korupcije i kršenja etičkih principa od strane policijskih službenika i ojačala povjerenje javnosti u instituciju. Ista logika važi i za napredovanje policijskih službenika na više funkcije. Pored toga, ETG naglašava da će se lične okolnosti vjerovatno promijeniti tokom vremena i, u nekim slučajevima, učiniti osobu ranjivijom na moguće rizike od korupcije (nastali finansijski problemi, porodična situacija, itd.). Redovne provjere u toku karijere po mogućnosti bi trebalo da budu sredstvo za prevenciju, posebno u nekim sektorima koji su već identifikovani kao posebno skloni riziku, kao što su saobraćajna policija i granična policija. Stoga, **GRECO preporučuje da policijski službenici budu podvrgnuti provjerama integriteta prije imenovanja i unaprjeđenja, kao i u redovnim intervalima tokom svoje karijere prema jasnoj proceduri koja je poznata kandidatima i javnosti.**

142. Osoblje se trenutno sastoji od:

- 1.063 policijska službenika (804 muškarca, 259 žena) sa VI, VII stepenom obrazovanja, magistri i doktori nauka,
- 96 policijskih službenika (75 muškaraca, 21 žena) sa V stepenom obrazovanja
- 2.720 policijskih službenika (2.482 muškaraca, 238 žena) sa IV stepenom obrazovanja
- 78 policijskih službenika (77 muškaraca, 1 žena) sa III stepenom stručne spreme.

143. Po mišljenju ETG tima, policija treba da predstavlja, što je više moguće, društvo u cjelini. Traženje bolje rodne ravnoteže nije samo uslov ravnopravnosti prema međunarodnom pravu, već raznolikost u policiji uopšte, uključujući i na rukovodećem nivou, može imati pozitivne efekte na profesiju u cjelini (npr. u kontaktima sa javnošću, u stvaranju heterogenijeg okruženja u nekim dijelovima policije koje bi moglo da se suprotstavi mogućem kodeksu ćutanja, daljem razvoju raznih rutina itd.). Prema novom Zakonu o unutrašnjim poslovima, ukoliko pri prijemu u radni odnos za čin policijskog službenika više lica ispunjava iste uslove, mora se voditi računa o rodno izbalansiranoj zastupljenosti. Pored toga, u cilju podizanja svijesti građana o prednostima zastupljenosti žena u svim policijskim sektorima i na taj način privlačenja žena u policiju, MUP od decembra 2020. godine sprovodi intenzivnu kampanju javnog informisanja pod nazivom „Mi smo snaga tima – Za više žena u policiji”.<sup>48</sup> Zahvaljujući ovoj kampanji, 2021. godine, od ukupnog broja kandidata primljenih na Policijsku akademiju, skoro 40 % su žene. ETG podstiče vlasti Crne Gore da nastave sa ovakvim inicijativama.

144. Više rukovodstvo (direktor i pet zamjenika) imenuje se na mandat od pet godina, nakon javnog oglašavanja. Direktora policije imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova. Pet zamjenika direktora policije imenuje ministar, na predlog direktora policije, uz prethodnu saglasnost Vlade. To moraju biti lica čije je iskustvo definisano zakonom i koja imaju

---

<sup>48</sup> <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/474980>

iskustvo na rukovodećim poslovima u policiji, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu odbrane ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost, ili kao sudija ili tužilac. Oni ne mogu biti članovi političke stranke niti mogu biti politički aktivni u periodu od pet godina prije podnošenja prijave za tu funkciju. Kandidat koji ispunjava uslove iz javnog oglasa za popunjavanje radnog mjesta u kategoriji višeg rukovodstva podliježe provjeri kompetencija, znanja i sposobnosti. Ocjenjivanje vrši komisija koju obrazuje organ nadležan za poslove upravljanja ljudskim resursima, a čine je rukovodilac organa za upravljanje ljudskim resursima, lice iz višeg rukovodstva državnog organa koji vrši prijem kadrova i istaknuti stručnjak u odgovarajućoj oblasti rada. ETG saznaje da su politička imenovanja na visoke položaje u policiji u više navrata pominjana u medijima. Smatra da sva imenovanja u policiju treba da budu zasnovana na zaslugama i da procedure imenovanja moraju biti sprovedene dovoljno transparentno. Ovo je usko povezano sa podržavanjem predstave o policiji kao tijelu koje je operativno nezavisno od neprimjerenog političkog uticaja. Iz ovih razloga **GRECO preporučuje da se osigura da politika i/ili zakonske mjere budu dovoljne i da se pravilno sprovede kako bi imenovanja policijskih službenika bila zasnovana na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja, uključujući i na najvišem nivou.**

#### *Evaluacija rada i unapređenje*

145. Evaluacija rada je obavezna za sve policijske službenike, uključujući i više rukovodstvo. Novi Zakon o unutrašnjim poslovima<sup>49</sup> definiše poseban postupak ocjenjivanja koji se razlikuje od opšteg postupka koji se primjenjuje za državne službenike i namještenike. Ova evaluacija ima direktan uticaj na unapređenje policijskih službenika.

146. Odluku o unaprjeđenju policijskog službenika definiše Zakon o unutrašnjim poslovima<sup>50</sup>, a donosi je direktor policije, na predlog svog neposredno pretpostavljenog, kao i za premještaj, rotaciju i privremeno raspoređivanje.

#### *Rotacija zaposlenih, preraspodjela*

147. Rotacija zaposlenih, kao jedna od mjera za jačanje integriteta, definisana je Planom integriteta i vrlo se često primjenjuje u praksi, navode nadležni. ETG priznaje da rotacija zaposlenih može biti korisno sredstvo prevencije za određena radna mjesta. Rotacija se ne treba shvatiti kao krut pojam i može se prilagoditi dotičnim sektorima i kontekstu. Cilj je da se izbjegne da policijski službenici provode značajan dio svoje karijere, a ponekad i cijelu karijeru na određenom poslu ili geografskom području, posebno tamo gdje su rizici od korupcije veći.

148. Policijski službenici (kao drugi državni službenici ili namještenici) mogu za potrebe posla biti trajno raspoređeni na drugo odgovarajuće radno mjesto pod uslovom da ispunjavaju uslove propisane za to radno mjesto. Mogu biti raspoređeni na više radno mjesto pod uslovom da ispunjavaju uslove i da je njihov učinak u prošloj godini ocijenjen kao „izuzetan“. Uz odluku o premještanju moraju biti priloženi razlozi. Policijski službenici mogu biti privremeno raspoređeni na druga radna mjesta, u istom zvanju, ili na radna mjesta nižeg ranga, radi zamjene odsutnog službenika ili povećanog obima posla, uz zadržavanje svih prava na radno mjesto sa kojeg su raspoređeni. Privremeno premještanje ne može trajati duže od godinu dana.

#### *Prestanak dužnosti i razrješenje*

149. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, policijski službenici, po pravilu, stupaju u radni odnos na neodređeno vrijeme. Radni odnos na određeno vrijeme može se zasnovati radi zamjene privremeno odsutnog državnog službenika, odnosno namještenika, a najduže dvije

---

<sup>49</sup> Članovi 138-142.

<sup>50</sup> Članovi 143 i 144.

godine; obavljanja projektnih zadataka u određenom trajanju ne dužem od dvije godine; obavljanja privremeno povećanog obima posla, a ne duže od šest mjeseci.

150. Prestanak radnog odnosa potvrđuje ministar unutrašnjih poslova, po zakonom utvrđenom osnovu (Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o unutrašnjim poslovima), a na predlog Disciplinske komisije u slučaju teške povrede dužnosti.

#### *Zarade i benefiti*

151. Osnovne zarade bez isplata za prekovremeni, noćni rad i rad u dane praznika ili posebne naknade:

- za policajca početnika - 610 € bruto, 412 € neto,
- za policajca sa više od godinu dana iskustva - 720 € bruto, 483 € neto,
- za inspektora, početnika - 772 € bruto, 517 € neto,
- za inspektora u najvišem činu i sa više iskustva - 1222 € bruto, 810 € neto,
- Direktor policije zarađuje 1615 € bruto, 1083 € neto. Broj godina radnog staža takođe utiče na zaradu, za razliku od ocjena rada, koje utiču na napredovanje u karijeri.

152. Prema Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, dodaci koji se isplaćuju uz osnovnu platu uključuju dodatak za noćni rad, rad na državne ili vjerske praznike i prekovremeni rad; dodatak za obavljanje poslova na određenim poslovima; posebni dodatak; dodatak po osnovu staža (minuli rad) i dodatak za dežurstvo.

153. Sindikat Uprave policije, u saradnji sa poslodavcem, rješava stambene potrebe zaposlenih davanjem kredita ili putem prava kupovine stana po povoljnim uslovima. Raspodjela se vrši na transparentan način prema unaprijed definisanim kriterijumima, od strane nezavisne i samostalne komisije koju biraju policijski službenici. Postoje tri moguća pravna lijeka za odluke komisije. Policijski službenici i njihove porodice dobijaju novčanu pomoć u slučaju bolesti ili smrti člana porodice ili policijskog službenika, na osnovu tačno definisanih pravila. Radi se u formi zvanične odluke protiv koje se može izjaviti žalba.

#### **Sukob interesa**

154. Svi državni službenici, uključujući i policijske službenike, imaju obavezu da učine sve što je u njihovoj moći da izbjegnu sukob interesa, kako to nalažu Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o unutrašnjim poslovima. Isti principi ad hoc prijavljivanja sukoba interesa koji se primjenjuju na LNIF po Zakonu o sprečavanju korupcije važe i za policijske službenike. Pored obaveze da prijave sukob interesa, u pojedinim slučajevima policijski službenici su dužni da potpišu izjavu da nisu u sukobu interesa, na primjer u okviru postupka javne nabavke.

155. U okviru novog sistema, ad hoc izjave o sukobu interesa kontrolišu rukovodioci, Jedinica za borbu protiv korupcije i Etički komitet, u okviru pojedinačno propisanih nadležnosti. Međutim, za sada ne postoje obrasci za registraciju takvih izjava.

#### **Zabrana ili ograničenje određenih aktivnosti**

##### *Nespojivost dužnosti, aktivnosti van dužnosti i ograničenja nakon prestanka radnog odnosa*

156. Zakonom o unutrašnjim poslovima uređuju se aktivnosti van dužnosti policijskih službenika. Policijski službenik može, van radnog vremena, uz saglasnost ministra, raditi ili biti član organa upravljanja obrazovnih, naučnih, humanitarnih i sportskih društava, obavljati poslove predavača na obukama, stručnom usavršavanju i stručnim konsultacijama, ili raditi ili pružati usluge fizičkim ili

pravnim licima. Ova spoljna aktivnost može se obavljati samo ako ne dovodi do sukoba interesa ili ne ugrožava ugled Ministarstva.

157. ETG smatra da tamo gdje su sekundarne aktivnosti dozvoljene, treba da postoji adekvatan sistem ne samo da se te aktivnosti odobre, već i da se redovno provjerava da li i dalje odgovaraju onome što je odobreno i/ili da nije došlo do sukoba interesa tokom vremena. U tu svrhu treba voditi odgovarajuću evidenciju o svim odobrenim aktivnostima policijskih službenika. Štaviše, ETG nije našao drugi praktičan dokument osim zakona koji bi usmjeravao policijske službenike kada se radi o sekundarnim aktivnostima. Bilo bi važno da se takav dokument izradi i da se u najmanju ruku obradi u Etičkom kodeksu policije koji se u ovoj fazi ne bavi ovim pitanjem.

158. Ne postoje nikakva ograničenja nakon prestanka radnog odnosa koja se primjenjuju na policijske službenike osim za direktora policije, koji uživa status „političkog funkcionera“, i relevantna pravila o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa koja se primjenjuju na LNIF takođe se primjenjuju na ovu funkciju.

#### *Pokloni*

159. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Etičkim kodeksom policije propisano je načelo neprihvatanja poklona za policijske službenike. Za obavljanje poslova ne mogu da primaju novac, hartije od vrijednosti ili dragocjene metale, bez obzira na njihovu vrijednost, kao ni poklone za obavljanje poslova, osim prigodnih poklona male vrijednosti, koji ne mogu iznositi više od 50 eura - u slučaju više poklona, ukupna vrijednost tih poklona ne može biti veća od ovog iznosa, a u slučaju više darodavaca, ukupna vrijednost poklona ne može biti veća od 100 eura. Ovo kontroliše ASK, što može da preuzme Etički komitet. ETG ovdje podsjeća na svoju analizu u vezi sa LNIF licima (vidi gore), gdje se preporučuje da se koncept „prigodnih poklona“ dodatno precizira.

#### *Zloupotreba javnih resursa i povjerljivih informacija od strane policijskih službenika*

160. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, policijski službenik je dužan da čuva povjerljivost i da štiti tajne podatke i podatke o ličnosti do kojih je došao tokom obavljanja policijskih poslova. Ova obaveza se nastavlja i nakon prestanka radnog odnosa u Upravi policije. On/ona može biti oslobođen ove obaveze samo u skladu sa zakonom.

#### **Izveštaj o imovini, prihodima, obvezama i interesima**

161. Pravila koja regulišu pitanja u vezi sa integritetom koja se primjenjuju na LNIF lica (vidjeti odjeljak IV iznad) takođe se primjenjuju na neke kategorije policijskih službenika u pogledu obaveznog izvještaja o imovini i prihodima. Zakonom o unutrašnjim poslovima, kao i Kodeksom policijske etike, propisana je obaveza podnošenja izvještaja o prihodima i imovini za policijske službenike (i povezana lica) u činu glavnog policijskog inspektora, višeg policijskog inspektora I klase, višeg policijskog inspektora, samostalnog policijskog inspektora, glavnog policijskog savjetnika, višeg policijskog savjetnika I klase, višeg policijskog savjetnika i samostalnog policijskog savjetnika. Izvještaji se podnose ASK-u, u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije.

162. Pored toga, svi policijski službenici dužni su da posebnoj organizacionoj jedinici MUP-a dostave izvještaj o prihodima i imovini, kao i o imovini i prihodima supružnika ili vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu. Izvještaj o prihodima i imovini moraju podnijeti i policijski službenici kojima je prestao radni odnos u policijskom činu. Uprava policije na svojoj internet stranici objavljuje izvještaje o unutrašnjoj kontroli, kao i izvještaje o postupanju po pritužbama i kontrolama u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. U vrijeme obilaska ETG tima, MUP je izrađivao podzakonski akt o izvještaju o imovini koji podnose obični policijski službenici.

## *Mehanizmi provjere*

163. Što se tiče specifičnih kategorija policijskih službenika od kojih se zahtijeva da podnesu izvještaje o imovini i prihodima koje treba da se podnose ASK-u, za njih takođe važe ista pravila i procedure za provjeravanje koje se primjenjuju na LNIF lica.

164. Izvještaje drugih običnih policijskih službenika kontroliše Jedinica za borbu protiv korupcije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova.

165. Kršenje pravila izvještaja o interesima i imovini dovodi do disciplinske odgovornosti policijskog službenika. U nekim slučajevima, pored disciplinskog postupka, pokreće se i prekršajni ili krivični postupak, koji je nezavisan od disciplinskog postupka.

## **Mehanizmi nadzora**

### *Unutrašnji nadzor i kontrola*

166. Unutrašnji nadzor je hijerarhijski organizovan, pri čemu je nadzor prije svega odgovornost neposrednog rukovodioca. Prema Pravilniku o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika, sve organizacione jedinice koje dođu do saznanja i informacija da je policijski službenik na dužnosti izvršio krivično djelo dužne su da obavijeste nadležnog javnog tužioca. Neposredni rukovodilac je dužan da podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka. Ako se utvrdi samo povreda službene dužnosti, vodi se disciplinski postupak.

167. Uprava policije, pod nadležnošću ministra unutrašnjih poslova, nedavno je reorganizovana donošenjem novog Zakona o unutrašnjim poslovima, formiranjem naročito unutrašnjih tijela za unaprjeđenje integriteta i sprečavanje korupcije u policiji: pored Etičkog komiteta, formirane su Jedinica za unutrašnju kontrolu (operativno nezavisna) i Interna jedinica za borbu protiv korupcije.

168. Etičkom komitetu je, između ostalog, povjereno praćenje primjene Etičkog kodeksa i promovisanje etičkih standarda i pravila ponašanja u policiji. Etičkim kodeksom policije predviđeno je formiranje Etičkog odbora, koji će biti sastavljen od predstavnika Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Sindikata Uprave policije i predstavnika nevladinog sektora. Ovom komitetu je povjereno davanje mišljenja o primjeni Kodeksa; praćenje njegove primjene; iniciranje izmjena propisa u oblasti policijske etike; promovisanje etičkih standarda i pravila ponašanja u policiji. Međutim, ETG timu je rečeno da ovaj komitet ne funkcioniše kako treba. S jedne strane, od njegovog osnivanja održan je ograničen broj sjednica, posebno zbog zdravstvene krize. S druge strane, i dalje se očekivalo da odgovarajući podzakonski akti definišu pravilne procedure rada Komiteta i detaljno preciziraju njegove misije i ovlašćenja.

169. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, Jedinica za borbu protiv korupcije ima nadležnost da kontroliše policijske službenike (vidi gore). Prema nacrtu Pravilnika o organizaciji MUP-a (koji ostaje da se usvoji), ova Jedinica, koja će imati 24 službenika, vršiće procjenu rizika od korupcije, izradu i sprovođenje planova integriteta policije, javne nabavke, radiće poligraf testove u odnosu na policijske službenike angažovane u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Ova jedinica treba da bude blisko povezana sa ASK-om, posebno putem IT rješenja.

170. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije odgovorno je za sprečavanje i istraživanje slučajeva interne korupcije ili drugog sličnog nedoličnog ponašanja u Upravi policije. Finansijski i kadrovski je jedinica koja je nezavisna od Uprave policije. Ima 18 zaposlenih iz redova iskusnih policijskih službenika, sa dugogodišnjim radnim iskustvom u policiji i posebnim obukama vezanih za integritet. Ukoliko se utvrdi povreda radne dužnosti od strane policijskog službenika, pokreće se disciplinski postupak. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu izvještava ministra unutrašnjih poslova, koji zatim izvještava Vladu. Mjesečni i godišnji izvještaji Odjeljenja za unutrašnju kontrolu rada policije, sa

primljenim pritužbama i izvršenim kontrolama, objavljuju se na internet stranici Ministarstva. Takođe, zainteresovana lica mogu zatražiti pristup informacijama za koje su zainteresovani. Uprava policije na svojoj internet stranici objavljuje izvještaje o unutrašnjoj kontroli, kao i izvještaje o postupanju po pritužbama i kontrolama u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

171. ETG priznaje da postoje različiti interni institucionalni mehanizmi za kontrolu policijskih aktivnosti. Međutim, ostaje da se ovaj novi okvir pravilno koordinira i efikasno implementira. Trebalo bi uspostaviti jasna pravila o odgovarajućim ulogama ovih tijela i njihovoj komplementarnosti kako bi se ojačala ukupna koherentnost sistema unutrašnjeg nadzora i kontrole. **GRECO preporučuje da se sistem unutrašnje kontrole policije ojača usvajanjem jasnih pravila o odgovarajućim ulogama Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, Jedinice za borbu protiv korupcije i Etičke komisije i obezbjeđivanjem da se tim organima dodijele odgovarajući resursi.**

#### *Spoljni nadzor i kontrola*

172. Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti u principu je regulisana Ustavom, kao i Poslovnikom Skupštine, Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakonom o policiji, Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakonom o tajnosti podataka. Uprava policije je dio ovog sektora bezbjednosti. Parlamentarni nadzor vrši Odbor za odbranu i bezbjednost. Uzima u obzir prijave koje dostavlja Uprava policije. Komitet je, na primjer, sproveo istragu o korišćenju fondova EU od strane granične policije. Organizuje saslušanja sa direktorima policije.

173. Postupanje policijskih službenika u krivičnim istragama nadgleda javni tužilac nadležan za pretkrivične istrage.

#### *Postupci pravnog lijeka za širu javnost*

174. Građani i zaposleni u policiji se putem brojnih kampanja, flajera, letaka, saopštenja za javnost i dr. informišu da svako nedolično ponašanje mogu prijaviti na više načina: telefonom, elektronskom poštom, anonimno, javno i na druge načine. ASK je 2019. godine u saradnji sa Jedinicom granične policije Uprave policije štampala 5.000 letaka na temu „Prijavite korupciju na graničnim prelazima“, koji su podijeljeni na graničnim prelazima.

175. Uprava policije je odredila lice za obradu prijava za korupciju, koje je dužno da postupi po tim prijavama, u skladu sa podzakonskim aktima koji definišu sankcije koje se preduzimaju u takvim slučajevima. Osoba koja podnosi prijavu, predstavku ili žalbu može to učiniti u bilo kom obliku. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije i Etički komitet postupaju po predstavkama, prijavama i pritužbama građana i policijskih službenika. ETG razumije da ova tijela pripadaju Ministarstvu unutrašnjih poslova, ali ne i Upravi policije. Međutim, ETG sumnja u prikladnost davanja takvih funkcija ovim organima što se tiče spoljnih pritužbi na policiju.

176. Građanska kontrola rada policije institucionalno se ostvaruje kroz novoformirani Savjet za građansku kontrolu rada policije, predviđen Zakonom o unutrašnjim poslovima. Savjet za građansku kontrolu rada policije prima žalbe javnosti na nedolično ponašanje policije. Takve žalbe se mogu pokrenuti anonimno ili javno, pismeno ili usmeno. ETG tim je imao priliku da se sastane samo sa jednim predstavnikom ovog Savjeta i ne može da formira konačno mišljenje o njegovom pravilnom funkcionisanju i efikasnosti. Međutim, iz ograničenih informacija koje su dostavljene ETG timu izgleda da je ovaj Savjet podložan političkim tenzijama i da ne pruža rezultate koji se mogu koristiti za poboljšanje funkcionisanja policije, uključujući i pitanja integriteta. ETG tim nije dobio dokaz da sastav ovog Savjeta garantuje njegovu nezavisnost i kvalifikaciju njegovih članova da se bave policijskim poslovima. Bez obzira na gore navedeno, ETG naglašava da je postojanje tijela van policije i Ministarstva unutrašnjih poslova zaduženog za rješavanje pritužbi građana u vezi sa navodnim nedoličnim ponašanjem pripadnika policije osnovna institucija kojom se izbjegava da se pritužbe

protiv policije rješavaju interno od strane policije (treba izbjegavati „istraživanje policije od strane policije“). Prije svega, takav mehanizam treba da bude zasnovan na snažnoj podršci javnosti. ETG u ovom trenutku nije u poziciji da zna da li Savjet za građansku kontrolu rada policije može biti odgovarajuće tijelo za obavljanje tako važne funkcije, ali ne može to ni isključiti. Stoga, **GRECO preporučuje da se uspostavi čvrst spoljni mehanizam za žalbe protiv policije, nezavisan od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i sa odgovarajućim nivoom znanja za bavljenje takvim stvarima.**

#### *Obaveze prijavljivanja i zaštita zviždača*

177. Policijski službenici su dužni da prijave slučajeve korupcije kako ne bi preuzimali sopstvenu odgovornost. Takvi slučajevi se mogu prijaviti menadžeru integriteta, neposrednom nadređenom dotičnog službenika, Agenciji za sprečavanje korupcije i Etičkom komitetu. U praksi najčešće se ulažu prijave Etičkom odboru i pokreće se disciplinski postupak, na inicijativu neposrednog rukovodioca.

178. Zakon o sprečavanju korupcije (članovi 44 do 70) bavi se zaštitom zviždača (vidi gore). U okviru Uprave policije, zaštitom zviždača i njihovom prijavom se bavi Jedinica unutrašnje kontrole<sup>51</sup>. Uputstvo o sistemu uzbunjivanja u policiji funkcionira od 2017. Izveštaj koji je pripremila Jedinica unutrašnje kontrole dostavlja se Agenciji za sprečavanje korupcije. U periodu od 2016. do kraja jula 2021. godine, ASK je prosljedila MUP-u i Upravi policije dvadeset i devet (29) prijava na dalje postupanje. Do kraja 2021. godine, ASK-u su podnijeta dvadeset četiri (24) zahtjeva za zaštitu (1 slučaj je u toku). U 13 slučajeva nije utvrđena osnovanost zahtjeva za zaštitu. Osnovanost je ustanovljena u 9 slučajeva i podnosiocima je data zaštita. Ministarstvo unutrašnjih poslova je imenovalo lice odgovorno za prijem i postupanje po prijavama zviždača – njegovo ime se nalazi na sajtu Ministarstva sa kontakt podacima. Međutim, tokom obilaska, ETG je obaviješten da je tzv. kodeks ćutanja i dalje prilično jak u policiji i da su mehanizmi podizanja svijesti policijskih službenika ili prijavljivanja slučajeva uzbunjivanja nedovoljni. ETG smatra da mehanizam uzbunjivanja treba dalje promovisati i podsticati unutar policije. Stoga, **GRECO preporučuje da se postojeće mjere o uzbunjivanju u policiji ojačaju podizanjem svijesti i razvojem obuke o procedurama uzbunjivanja.**

### **Sprovođenje zakona i sankcionisanje**

#### *Disciplinski postupak*

179. Neposredni rukovodilac, Jedinica unutrašnje kontrole policije, Etički komitet i službenik Jedinice za borbu protiv korupcije mogu pokrenuti disciplinski postupak protiv policijskih službenika. Svi zaposleni u policiji također mogu to učiniti anonimno ili javno, pismeno ili usmeno. Predmete zatim razmatra i odlučuje o njima Disciplinska komisija, kao stručno i nezavisno tijelo na nivou državne uprave. Disciplinske mjere koje izriče Disciplinska komisija obuhvataju novčanu kaznu od 20% do 40% isplaćene zarade za mjesec u kome je učinjena teža povreda službene dužnosti i za period od dva do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa. Nezadovoljni službenik može koristiti pravnu zaštitu (žalbu Komisiji za žalbe ili žalbu Upravnom sudu) protiv odluke koja se odnosi na njegova prava i obaveze.

180. U proteklih pet godina pokrenuti su disciplinski postupci zbog:<sup>52</sup>

- zloupotreba službene dužnosti (9 muškaraca, 1 žena); svi službenici su suspendovani do okončanja postupka. U toku je 8 postupaka, osuđena su 2 službenika: novčana kazna od 30% umanjenja plate za 6 mjeseci uz prestanak radnog odnosa na godinu dana; novčana kazna od 20% umanjenja plate za 5 mjeseci;
- nesavjesni rad u službi/prekoračenje ovlaštenja (8 muškaraca, 0 žena); 8 službenika kažnjeno je novčanom kaznom od 20% smanjenja plate za 2 mjeseca; novčana kazna od

<sup>51</sup>Članovi 194-195 Zakona o unutrašnjim poslovima.

<sup>52</sup> Pogledajte više statistike u Dodatku ovog izvještaja.



- 20% smanjenja plate za 5 mjeseci; novčana kazna od 20% smanjenja plate za 2 mjeseca (5 službenika); privremeno udaljenje (suspenzija, postupci su u toku);
- ponašanje na dužnosti i van dužnosti u suprotnosti sa Etičkim kodeksom policije (31 muškarac, 0 žena); novčana kazna od 20% smanjenja plate u trajanju od 1 mjeseca (4 službenika); novčana kazna u iznosu od 30% smanjenja plate u trajanju od 3 mjeseca; privremeno udaljenje – suspenzija (2 službenika); novčana kazna od 20% smanjenja plate za 2 mjeseca (6 službenika); novčana kazna od 20% smanjenja plate za 6 mjeseci (2 službenika); novčana kazna od 20% smanjenja plate za 6 mjeseci (2 službenika); novčana kazna od 30% smanjenja plate za 1 mjesec (2 službenika); novčana kazna od 30% smanjenja plate za 4 mjeseca; novčana kazna od 30% smanjenja plate za 6 mjeseci; novčana kazna od 30% smanjenja plate za 2 mjeseca; novčana kazna od 20% smanjenja plate za 3 mjeseca; prestanak radnog odnosa na period od godinu dana; novčana kazna od 20% smanjenja plate za 4 mjeseca; novčana kazna od 20% smanjenja plate za 2 mjeseca; novčana kazna od 20% smanjenja plate za 5 mjeseci (2 službenika); novčana kazna od 20% smanjenja plate za 3 mjeseca i nemogućnost napredovanja u karijeri u naredne 2 godine; novčana kazna od 30% smanjenja plate za 6 mjeseci i prestanak radnog odnosa na period od godinu dana.

181. Novi Zakon o unutrašnjim poslovima predviđa da je najteža disciplinska mjera prestanak radnog odnosa policijskim službenicima ako se utvrdi da su odgovorni za težu povredu službene dužnosti sa elementima korupcije.

#### *Krivični postupak i imunitet*

182. Policijski službenici ne uživaju imunitet i privilegije u pogledu krivičnog postupka.

183. U posljednjih pet godina, šestorici policijskih službenika prestao je radni odnos zbog krivične presude.

184. Novim Zakonom o unutrašnjim poslovima definisano je šta su krivična djela koja se odnose na korupciju, uključujući zloupotrebu službenog položaja, prevaru na položaju, protivpravni uticaj, podsticanje na nezakonit uticaj, pasivno primanje mita, aktivno primanje mita i lihvarstvo. O prestanku radnog odnosa policijskim službenicima odlučuje se kada su policijski službenici osuđeni na kaznu zatvora za krivično djelo koje sadrži elemente korupcije, bez obzira na dužinu izrečene kazne.

## **VI. PREPORUKE I PRAĆENJE**

185. Imajući u vidu nalaze ovog izvještaja, GRECO upućuje sledeće preporuke Crnoj Gori:

*Vezano za centralne vlasti (najviše izvršne funkcije)*

- i. utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se provjere integriteta vrše prije imenovanja ministara i državnih sekretara kako bi se identifikovali i riješili mogući rizici od sukoba interesa prije njihovog imenovanja (stav 29);
- ii. utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se vrši provjera integriteta (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i politički imenovanih „specijalnih savjetnika“ premijera i potpredsjednika vlade, kao dio njihovog zapošljavanja, u cilju izbjegavanja i rješavanja mogućih rizika sukoba interesa (stav 35);
- iii. da se nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije dodijele jasna uloga i misije kako bi se obezbijedila konzistentnost ukupne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije (stav 42);
- iv. da se na osnovu procjene rizika usvoji koordinisana strategija za sprečavanje korupcije među licima kojima su povjerene najviše izvršne funkcije (LNIF) i da se ona objavi (stav 46);
- v. da se izvrši revizija sveukupne koherentnosti i efikasnosti pravnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije kako bi se osigurala konzistentnost između postojećih zakona i podzakonskih akata, uključujući i zakon o Vladi (stav 48);
- vi. da i) bude uspostavljen i objavljen etički kodeks (Smjernice o etici) namijenjen licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), koji pokriva relevantna pitanja integriteta (npr. sprečavanje i rješavanje sukoba interesa, kontakte sa lobistima i drugim trećim stranama, postupanje sa povjerljivim informacijama, ograničenja nakon prestanka zaposlenja, itd.),ii) dopunjen odgovarajućim uputstvima i konkretnim primjerima i iii) u kombinaciji sa mehanizmom nadzora i sankcija (stav 50);
- vii. da, kako bi se osigurala njena puna operativna nezavisnost, administrativni kapaciteti, nezavisnost i efikasnost Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) budu dodatno ojačani obezbjeđivanjem nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama koje predviđaju testiranje integriteta novog osoblja, i da obezbijedi da broj stalno zaposlenih u ASK-u bude povećan na nivo koji je u skladu sa njenim pravilima i predviđenim obimom posla (stav 59);
- viii. da (i) sistematski brifing i/ili obuka o standardima pravnog i etičkog integriteta budu obezbijeđeni za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije (LNIF) po preuzimanju dužnosti i u redovnim intervalima tokom obavljanja funkcije; i da (ii) da se svim LNIF licima obezbijedi povjerljivo savjetovanje radi razumijevanja i primjene ovih standarda, i da se LNIF lica propisno informišu o takvoj mogućnosti (stav 63);
- ix. da se pojednostavi pravni okvir koji reguliše pristup informacijama i mehanizam žalbe na takve odluke kako bi se obezbijedio efikasan pristup vladinim informacijama u praksi (stav 68);

- x. da (i) definicija lobiranja bude proširena tako da pokrije sve takve kontakte sa osobama koje imaju najviše izvršne funkcije (LNIF); da (ii) kontakti između lobista i LNIF lica budu otkriveni što se tiče identiteta uključenih osoba, kao i tema o kojima se raspravlja; i da (iii) Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) ima mandat da po službenoj dužnosti istražuje sumnje u vezi sa lobiranjem (stav 79);
- xi. da pravila o poklonima i drugim pogodnostima budu konkretnija, posebno pojašnjavanjem definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“ (stav 99);
- xii. da (i) izvještaji o imovini i prihodima svih lica sa najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) budu sistematski predmet različitih nivoa suštinske kontrole od strane Agencije za sprečavanje korupcije (ASK); i da (ii) da se ojačaju mehanizmi kontrole kvaliteta ASK-a obezbjeđivanjem odgovarajućih ljudskih resursa i tačnog pristupa relevantnim informacijama (bazama podataka) za verifikaciju izvještaja (stav 110);
- xiii. da se imunitet koji se daje članovima vlade revidira kako bi se iz takve zaštite isključila krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom (stav 117);

*Vezano za agencije za sprovođenje zakona (policija)*

- xiv. da Plan integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući i Policijsku upravu, predviđa procjenu rizika od neprikladnog uticaja na policiju u cilju utvrđivanja mjera za jačanje operativne nezavisnosti policije u praksi (stav 131);
- xv. da se dopune postojeća pravila za imenovanje menadžera integriteta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, nadležnog i za Upravu policije, kako bi se pojačale provjere integriteta prije imenovanja na ovu funkciju (stav 133);
- xvi. da se (i) Etički kodeks policije revidira, uz aktivno učešće policije, i dalje proširi da pokrije sva relevantna pitanja integriteta (uključujući različite situacije sukoba interesa, sekundarne aktivnosti, poklone, kontakte sa trećim licima, aktivnosti van dužnosti, povjerljive informacije itd.) i da bude primjenljivo i da (ii) bude dopunjeno praktičnim uputstvima koja sadrže konkretne primjere koji ilustruju probleme i oblasti rizika (stav 137);
- xvii. da se (i) sistematska početna obuka i obuka na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama i ponašanju temeljno ažuriraju i pružaju svim policijskim službenicima u redovnim intervalima; i da (ii) mehanizam povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta bude institucionalizovan u policiji (stav 140);
- xviii. da policijski službenici budu podvrgnuti provjerama integriteta prije imenovanja i unaprjeđenja, kao i u redovnim intervalima tokom svoje karijere prema jasnoj proceduri koja je poznata kandidatima i javnosti (stav 144);
- xix. da se osigura da politika i/ili zakonske mjere budu dovoljne i da se pravilno sprovede kako bi imenovanja policijskih službenika bila zasnovana na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja, uključujući i na najvišem nivou (stav 147);
- xx. da se sistem unutrašnje kontrole policije ojača usvajanjem jasnih pravila o odgovarajućim ulogama Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, Jedinice za borbu protiv korupcije i Etičke komisije i obezbjeđivanjem da se tim organima dodijele odgovarajući resursi (stav 174);

- xxi. da se obezbijedi uspostavljanje čvrstog spoljnog mehanizma za žalbe protiv policije, nezavisnog od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i sa odgovarajućim nivoom znanja za bavljenje takvim stvarima (stav 179);
- xxii. da se postojeće mjere o uzbunjivanju u policiji ojačaju podizanjem svijesti i razvojem obuke o procedurama uzbunjivanja (stav 181);
186. U skladu sa pravilom 30.2 Poslovnika, GRECO poziva organe vlasti Crne Gore da do 31. decembra 2023. godine podnesu izveštaj o preduzetim mjerama za sprovođenje gore navedenih preporuka. GRECO će procjenjivati mjere kroz svoju specifičnu proceduru usklađenosti.
187. GRECO poziva organe vlasti Crne Gore da, što je prije moguće, odobre objavljivanje ovog izvještaja i da prevod istog na nacionalni jezik učine dostupnim javnosti.

---

## O GRECO grupi

Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) prati usklađenost svojih država članica sa antikorupcijskim instrumentima Savjeta Evrope. Praćenje GRECO grupe obuhvata „proceduru evaluacije“ koja se zasniva na specifičnim odgovorima zemlje na upitnik i posjetama licu mjesta, a koju prati procjena uticaja („procedura usklađenosti“) koja ispituje mjere preduzete na sprovođenju preporuka koje proizilaze iz evaluacija zemlje. Primjenjuje se dinamičan proces međusobne evaluacije i pritiska učesnika, kombinujući stručnost praktičara koji nastupaju kao ocjenjivači i predstavnika države koji sjede na plenarnoj sjednici.

Posao koji GRECO obavlja doveo je do usvajanja značajnog broja izvještaja koji sadrže obilje činjeničnih informacija o evropskim antikorupcijskim politikama i praksama. Izvještaji identifikuju dostignuća i nedostatke u nacionalnom zakonodavstvu, propisima, politikama i institucionalnom uređenju, i uključuju preporuke namijenjene poboljšanju kapaciteta država da se bore protiv korupcije i da promovišu integritet.

Članstvo u GRECO-u je otvoreno, na ravnopravnoj osnovi, za države članice Savjeta Evrope i države koje nisu članice. Izvještaji o evaluaciji i usklađenosti koje je usvojio GRECO, kao i druge informacije o GRECO-u, dostupni su na: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---