Usvojen: 21. jun 2024. godine

Povjerljivo
GrecoRC5(2024)10

PETA EVALUACIONA RUNDA

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

IZVJEŠTAJ O USAGLAŠENOSTI

CRNA GORA

Usvojeno na 97. Plenarnom zasijedanju GRECO-a
(Strazbur, 17-21. jun 2024. godine)

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

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

I. UVOD

1. Peta evaluaciona runda GRECO-a odnosi se na "Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona".

2. Ovaj Izvještaj o usaglašenosti se bavi procjenom mjera koje su preduzele crnogorske vlasti u pogledu sprovođenja preporuka iz Izvještaja o usaglašenosti za Crnu Goru u okviru pete evaluacione runde, koji je usvojen na 91. Plenarnoj sjednici GRECO-a (13-17. juna 2022.) i objavljen 25. oktobra 2022. godine, nakon odobrenja od strane Crne Gore.

3. Saglasno Poslovniku o radu GRECO-a[1], vlasti Crne Gore su dostavile Situacioni izvještaj koji sadrži informacije o mjerama preduzetim za sprovođenje preporuka iz Izvještaja o evaluaciji. Navedeni izvještaj je primljen 22. januara 2024. godine i, uz dodatne informacije dostavljene 25. marta i 17. maja 2024. godine, poslužio je kao osnova za ovaj Izvještaj o usaglašenosti.

4. GRECO je odabrao Litvaniju (u pogledu najviših izvršnih funkcija u centralnim vlastima) i Sjevernu Makedoniju (u pogledu agencija za sprovođenje zakona) da imenuju izvjestioce za postupak usaglašenosti. Izvjestioci koji su imenovani su gospođa Jolanta BERNOTAITE, ispred Litvanije i gospodin Vladimir GEORGIEV, ispred Sjeverne Makedonije. Njima je, prilikom izrade ovog izvještaja, asistenciju pružao Sekretarijat GRECO-a.

5. Izvještaj o usaglašenosti se bavi ocjenom sprovođenja svake pojedinačne preporuke sadržane u Izvještaju o evaluaciji i daje ukupnu ocjenu nivoa usaglašenosti države članice sa pomenutim preporukama. Sprovođenje bilo koje preostale preporuke (djelimično ispunjene ili neispunjene) biće procijenjeno na osnovu budućeg Situacionog izvještaja koji će vlasti dostaviti 18 mjeseci nakon usvajanja ovog Izvještaja o usaglašenosti.

II. ANALIZA

6. GRECO je u svom Izvještaju o evaluaciji uputio 22 preporuke Crnoj Gori. Usaglašenost sa ovim preporukama je data u nastavku.

Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u centralnim vlastima (najviše izvršne funkcije)

[1] Postupak usklađenosti za Petu evaluacionu rundu regulisan je izmijenjenim Poslovnikom o radu GRECO-a. Pogledati revidirano Pravilo 31 *bis* i revidirano Pravilo 32 *bis*.

Preporuka i.

7. *GRECO je preporučio 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.*

8. Vlasti izvještavaju da je Ministarstvo javne uprave spremno da uvrsti zahtjev za provjeru integriteta lica sa najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) u Nacrt zakona o Vladi Crne Gore i zatražilo je tehničku pomoć u tom pogledu,[2] uključujući mogućnost formiranja tijela koje bi pratilo primjenu Etičkog kodeksa, kao i na koji način bi trebalo vršiti provjeru integriteta ministara i državnih sekretara prije njihovog imenovanja. Prema navodima vlasti, usvajanje nacrta Zakona o Vladi predviđeno je u okviru Srednjoročnog programa rada Vlade 2024-2027 i Strategije reforme javne uprave. Trenutna verzija nacrta Zakona predviđa obavezu provjere integriteta kandidata za premijera, potpredsjednike vlade i minister, putem upitnika koji se popunjava prije njihovog imenovanja. Što se tiče provjere integriteta državnih sekretara, ovo pitanje će biti regulisano kroz izmjene Zakona o javnoj upravi, koje će se sprovesti nakon usvajanja Zakona o Vladi kako bi se uskladile odredbe koje se tiču provjere integriteta i sprečavanja sukoba interesa.

9. GRECO notira dostavljene informacije. Nacrt Zakona o Vladi, ukoliko bude usvojen kako je navedeno, u velikoj mjeri bi zadovoljio potrebu za provjerom integriteta najviših funkcionera izvršnih prije njihovog imenovanja. Međutim, nacrt je trenutno u ranoj fazi i može biti predmet daljih izmjena u procesu odobravanja od strane Vlade i usvajanja u Parlamentu. Stoga, do sada nisu postignuti konkretni rezultati. GRECO ističe važnost ove mjere za identifikaciju i sprečavanje mogućih sukoba interesa među LNIF i ohrabruje crnogorske vlasti da nastave sa usvajanjem neophodnog zakonodavstva prema predviđenom planu i na taj način omoguće provjeru integriteta ministara i državnih sekretara, bez daljeg odlaganja.

10. GRECO zaključuje da preporuka i. nije implementirana.

Preporuka ii.

11. *GRECO je preporučio 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*

12. Vlasti izvještavaju da su u decembru 2023. godine, u konsultaciji sa Agencijom za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: ASK), izmijenile Uredbu o Vladi Crne Gore, koja je stupila na snagu 6. januara 2024. godine, kojom se uvodi obavezna provjera integriteta za savjetnika predsjednika Vlade, šefa Kabineta predsjednika Vlade,

[2] U tom smislu, u saradnji sa Kancelarijom Savjeta Evrope u Crnoj Gori, pripremljen je dokument pod nazivom "*Smjernice Ministarstva javne uprave za formulisanje članova Zakona o Vladi koje se tiču provjere integriteta i kodeksa ponašanja*" u okviru projekta "Horizontalni mehanizam za Zapadni Balkan i Tursku".

zamjenika šefa Kabineta predsjednika Vlade i savjetnika potpredsjednika Vlade kao dio procedure njihovog zapošljavanja (član 16a izmijenjene Uredbe). Ova provjera se sprovodi na način što se generalni sekretar Vlade obraća zahtjevom Agenciji za sprječavanje korupcije za provjeru da li u odnosu na navedena lica ima pokrenutih i okončanih postupaka zbog povrede odredaba zakona kojim se uređuje prevencija i sprječavanje korupcije. Vlasti navode da su tri takva zahtjeva upućena i obrađena od strane ASK-a u vezi sa LNIF od stupanja na snagu izmijenjene Uredbe o Vladi.

13. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Pozdravlja izmjene Uredbe o Vladi Crne Gore kojom je uvedena provjera za kandidate koji će biti imenovani za šefa Kabineta premijera i savjetnike premijera i potpredsjednika Vlade u vezi sa poštovanjem antikorupcijskih zakona, koje će sprovoditi ASK. GRECO je, stoga, zadovoljan što je ova preporuka ispunjena i ohrabruje vlasti da osiguraju sistematsku primjenu novih odredbi u praksi.

14. GRECO zaključuje da je preporuka ii uspješno implementirana.

Preporuka iii.

15. *GRECO je preporučio da se nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije dodijele jasna uloga i misije kako bi se obezbijedila konzistentnost ukupne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije.*

16. Vlasti izvještavaju da je 22. februara 2024. godine Vlada donijela Odluku[3] o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu "Nacionalni savjet"), kojom se utvrđuje sastav, uloga i misija Nacionalnog savjeta, čime su prethodne odluke[4] o Nacionalnom savjetu postale stavljene van snage. U skladu sa članom 3 Odluke iz 2024. godine, Nacionalnim savjetom predsjedava potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju i sastoji se od 22 člana, uključujući tri predstavnika nevladinih organizacija. Predsjednika, potpredsjednika, članove i sekretara Nacionalnog savjeta imenuje Vlada. Zadaci Nacionalnog savjeta, kako je utvrđeno članom 5 Odluke su, između ostalog, da:

- pripremi strategiju za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima u saradnji sa Ministarstvom pravde;
- prati sprovođenje Strategije;
- organizovanje, usklađivanje i praćenje prioriteta, dinamike i rokova za sprovođenje aktivnosti koje sprovode državna tijela, tijela državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne administracije i druge relevantne institucije, kao i procjena postignutih rezultata u ostvarivanju ciljeva strategije;
- dostavlja Vladi Crne Gore izvještaje o realizovanim aktivnostima sa ocjenom stanja i analizom koja se odnosi na prevenciju i borbu protiv korupcije i predlogom daljih mjera za uspješniju implementaciju strategije, najmanje dva puta godišnje;

[3] Objavljena u "Službenom listu Crne Gore" br. 16/2024.
[4] Odluka o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, objavljena u "Službenom listu Crne Gore", br. 125/20, 11/21, 34/21, 86/2022, 33/2023 i 46/2023.

- predlaže Vladi preduzimanje drugih mjera i aktivnosti od značaja za borbu protiv korupcije kada je to u određenim oblastima potrebno, i
- daje preporuke Vladi u cilju unapređenja normativnog okvira za prevenciju korupcije.

17. GRECO notira informaciju o obnovljenom sastavu Nacionalnog savjeta, kao i o zadacima koji su mu dodijeljeni saglasno Odluci Vlade iz 2022. godine. Izražava zadovoljstvo što su zadaci Nacionalnog savjeta precizirani. Međutim, modaliteti saradnje I odnosa ovog tijela sa drugim državnim organima odgovornim za prevenciju korupcije i dalje nisu definisani, posebno sa ASK, niti kako će se osigurati konzistentnost ukupne antikorupcijske strategije. Stoga se može zaključiti da je ova preporuka djelimično implementirana.

18. GRECO zaključuje da je preporuka iii. djelimično implementirana.

Preporuka iv.

19. *GRECO je preporučio 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.*

20. Vlasti još jednom ukazuju na osnivanje Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije 28. jula 2022. godine, čija je osnovna uloga priprema strategije za borbu protiv korupcije i pratećim akcionim planovima, u saradnji sa Ministarstvom pravde. Takođe navode da je 29. juna 2022. godine Kabinet ministra bez portfelja, odgovornog za prevenciju korupcije, objavio javne konsultacije za početnu fazu pripreme Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2023-2026. Nakon javnih konsultacija i pripremnih aktivnosti, u julu 2022. godine Vlada je usvojila Izvještaj o konsultacijama sa zainteresovanom javnošću u početnoj fazi razvoja Strategije za borbu protiv korupcije 2023-2026. Takođe, u avgustu 2023. godine finaliziran je tehnički dokument pod nazivom " Procjena potrebe za izradu, implementaciju i praćenje nacionalne Strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije u Crnoj Gori " uz podršku Savjeta Evrope kroz projekat saradnje "Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku III – Projekat borbe protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori".

21. Dalje, vlasti navode da je Odlukom od 5. marta 2024. godine, potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju i predsjednik Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije osnovao Radnu grupu za pripremu Strategije za borbu protiv korupcije, koja se sastoji od 16 članova.[5] U okviru pomenutog projekta saradnje, podršku Radnoj

[5] Radna grupa se sastoji od predstavnika sljedećih institucija:
- Kabinet potpredsjednika Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju (3 člana);
- Vrhovni sud Crne Gore;
- Vrhovno državno tužilaštvo;
- Ministarstvo pravde;
- Ministarstvo finansija;
- Agencija za sprječavanje korupcije (4 člana);
- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo zdravlja;

grupi u razvoju Nacionalne strategije pružili su eksperti koji su dali smjernice i preporuke, fokusirajući se na mjere koje treba uključiti u Strategiju, kako bi se osiguralo da ista bude izrađena u skladu sa Smjernicama Vlade Crne Gore za pripremu strateških dokumenata. Dana 9. aprila 2024. godine, Vlada je najavila javnu raspravu o Nacrtu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2024-2028., u trajanju od 20 dana. Dana 26. aprila 2024. godine, Vlada je dostavila Evropskoj komisiji, Generalnom direktoratu za proširenje (DG NEAR)[6], nacrt Nacionalne strategije za period 2024-2028 i Akcioni plan za njenu implementaciju za period 2024-2025. [7]

22. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Napominje da su vlasti sprovele značajne pripremne aktivnosti u saradnji sa međunarodnim partnerima, što će, očekuje se, otvoriti put usvajanju nacionalne strategije za prevenciju korupcije. Nedavno formiranje Radne grupe za izradu Strategije za borbu protiv korupcije, takođe je ohrabrujuće, a Nacrt Strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028 je finalizovan. Međutim, iako Nacrt strategije sadrži nekoliko konkretnih mjera koje imaju za cilj jačanje prevencije korupcije i promovisanje transparentnosti u državnim tijelima, sprečavanje korupcije među LNIF trenutno nije među šest prioritetnih oblasti. [8] GRECO poziva vlasti da u Strategiji daju istaknutije mjesto promociji integriteta i prevenciji korupcije među LNIF i ohrabruje ih da usvoje Strategiju i nastave sa njenom implementacijom u praksi. [9] U ovoj fazi, ova preporuka može se smatrati djelimično implementiranom.

23. GRECO, stoga, zaključuje da je preporuka iv. djelimično implementirana.

Preporuka v.

24. *GRECO je preporučio 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.*

25. Vlasti izvještavaju da je 19. jula 2022. godine, nakon mišljenja ASK na Nacrt zakona o Vladi Crne Gore, ASK predložila Vladi i relevantnim ministarstvima da uvedu obaveznu Preliminarne kontrole na rizike od korupcije kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona koje utvrđuje Vlada Crne Gore. Nadalje, 17. avgusta 2022. godine, sličan prijedlog ASK-a podnesen je Parlamentu u vezi sa zakonima koje usvajaju poslanici.

- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija;
- Uprava carina, i
- Uprava policije.

[6] U kontekstu ispunjenja preostalih privremenih mjerila iz Poglavlja 23 i 24 koje će se odraziti u Izvještaju o ispunjenosti privremenih mjerila (IBAR) na sljedećoj Međuvladinoj konferenciji (IGC) EU.

[7] Dana 1. i 6. maja 2024. godine Evropska komisija je dostavila Vladi svoje komentare na ta dva politička dokumenta.

[8] Prema tekstu nacrta Nacionalne strategije koji su dostavile vlasti, trenutne prioritetne oblasti uključuju: (1) Pravosuđe, (2) Upravu policije i Upravu carina, (3) Životnu sredinu, (4) Urbanizam i prostorno planiranje, (5) Javne nabavke, (6) Lokalnu samoupravu i (7) Javna preduzeća

[9] Dana 10. juna 2024. godine, vlasti su obavijestile Sekretarijat da je Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine i Akcioni plan za njenu implementaciju za 2024-2025. godinu usvojeni 4. juna 2024. godine. Ova novina će biti pravilno uzeta u obzir tokom narednog postupka izvještavanja.

Nakon navedenih inicijativa, 29. decembra 2023. godine, Vlada je izmijenila Poslovnik o radu Vlade Crne Gore[10], na način što je uvedena preliminarna kontrole na rizike od korupcije – CPL, kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona i drugih propisa koje utvrđuje Vlada. Prema ovom Poslovniku, Ministarstvo pravde treba da dâ mišljenje na obrazac CPL, koje se odnosi na predlog zakona ili drugog propisa, predlagaču da u roku koji ne može biti duži od 14 dana. [11]

26. Dalje, u okviru Projekta tehničke saradnje za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori, ASK je u saradnji sa Savjetom Evrope pripremila sveobuhvatnu Analizu Zakona o sprečavanju korupcije, realizovanu u tri faze. U okviru prve faze koja se odnosila na analizu odredaba koje se odnose na funkcionalnu nezavisnost ASK-a[12], istaknuto je nekoliko odredbi koje štite poziciju ASK-a, ali su, takođe, uočeni rizici od neprimjeren spoljni pritisak i političko uplitanje u rad Agencije, posebno u vezi sa nezavisnim raspolaganjem budžetom ASK-a. Takođe, smatra se da nedostaju jasne odredbe nepostojanja jasnih i konkretnih zakonskih odredaba u pogledu njenih nadležnosti, upravljanja kadrovima, imenovanja i razrješenja viših rukovodilaca, žalbenih postupaka i politike kažnjavanja do strane ASK-a. U okviru druge faze[13] Projekta analizirani su dijelovi zakona koji se odnose na sukob interesa i prijavu imovine i prihoda. Treća faza[14] obuhvatila je analizu odredbi o prijavama i zaštiti zviždača, planovima integriteta, upravnim i prekršajnim postupcima. Istaknuta je, između ostalog, potreba za uvođenjem sveobuhvatnog posebnog zakona o zaštiti zviždača. Značajan dio ovih pitanja uključen je u novi Nacrt zakona o sprečavanju korupcije, koji je u izradi od 2021. godine i koji je bio predmet širokih konsultacija i ekspertize, uključujući lokalne aktere i međunarodne organizacije. Vlasti pružaju detaljan pregled očekivanih izmjena koje će biti uvedene novim nacrtom Zakona, a koji ima za cilj, između ostalog, jačanje nezavisnosti i funkcionalnosti ASK-a, unapređenje zaštite zviždača[15] i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa relevantnim direktivama EU[16] i preporukama međunarodnih nadzornih tijela.

---

[10] Objavljen u "Službenom listu Crne Gore", br. 3/12, 31/15, 48/17, 62/18 i 121/23.

[11] Preliminarna kontrola na rizike od korupcije će se sprovoditi u skladu sa Uputstvom koje je odobrilo Ministarstvo pravde u aprilu 2024. godine i obrazcem CPL koji je odobrila ASK.

[12] Prva faza Projekta, završena u maju 2022. godine, okončana je izradom Tehničkog dokumenta pod naslovom "Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju osnivanje i rad Agencije za sprječavanje korupcije", koji sadrži preporuke za poboljšanje pravnog okvira za unapređenje zakonskog okvira koji bi spriječio neprimjerene pritiske i uplitanje, ali i omogućio djelotvorniji, nezavisniji i efikasniji rad Agencije.

[13] Druga faza rezultirala je izradom Tehničkog dokumenta pod nazivom „Analiza djelova ZSK koji uređuju sukob interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nespojivosti funkcija), izvještaje o prihodima i imovini, poklone, donacije i sponzorstva".

[14] Treća faza okončana je izradom dva tehnička dokumenta - ,,Pregled zakonodavnog okvira Crne Gore o zaštiti zviždača" i „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju plan integriteta, upravni i prekršajni postupak".

[15] kao što je proširenje obima za prijavljivanje nepravilnosti i unutrašnjih, kao i spoljnjih kanala za prijavljivanje, propisujući da se sve prijave zviždača podnose ASK-u, utvrđujući širu definiciju zviždača, jačajući povjerljivost zviždača, obezbjeđujući zaštitu od zloupotrebe prijavljivanja i određujući vrste zaštite dostupne zviždačima, uključujući sudsku zaštitu. U tom smislu, vlasti takođe izvještavaju o svojoj namjeri da u skorijoj budućnosti usvoje poseban zakon o ovom pitanju, kojim bi bile obuhvaćene sve relevantne odredbe iz ove oblasti u jedan zakon.

[16] Posebno, Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta o zaštiti lica koja prijavljuju kršenje prava Unije, Direktiva (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta za sprečavanje upotrebe finansijskog sistema u

27. GRECO notira dostavljene informacije. Pozdravlja detaljnu analizu Zakona o sprečavanju korupcije koju je sprovela ASK u saradnji sa međunarodnim partnerima, što je dovelo do identifikovanja oblasti za unapređenje i konkretnih preporuka. Takođe, notira proces usvajanja Nacrta novog zakona o sprečavanju korupcije, koji uvodi značajne novine u nekoliko oblasti. To su koraci u pravom smjeru. Međutim, GRECO podsjeća da preporuka zahtijeva sveobuhvatnu reviziju koherentnosti pravnog okvira za prevenciju i borbu protiv korupcije kako bi se postigla veća konzistentnost između različitih zakonskih propisa. Navedeno još uvijek nije urađeno. Stoga se može smatrati da je ova preporuka djelimično implementirana.

28. GRECO zaključuje da je preporuka v. djelimično implementirana.

Preporuka vi.

29. *GRECO je preporučio 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.*

30. Vlasti potvrđuju značaj koji Vlada pridaje jačanju etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti je posebno značajno i više puta prepoznato kao nedostatak kroz rad ASK. Podsjećaju da je već 2020. godine irađen i dostavljen Vladi Prijedlog etičkog kodeksa za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti u Crnoj Gori, dopunjen Smjernicama za visoke funkcionere izvršne vlasti.[17] Nakon toga, 23. septembra 2021. godine, Vlada je donijela Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti, koje se primjenjuju na predsjednika Vlade, potpredsjednike Vlade, ministre i starješine organa, s ciljem osiguranja poštovanja standarda integriteta visokih zvaničnika i jačanja javnog povjerenja u obavljanje njihovih dužnosti.

31. Dalje, vlasti navode da je Nacrt zakona o Vladi Crne Gore još uvijek u fazi izrade i da Vlada prikuplja ekspertizu o nacrtu od različitih domaćih (ASK) i međunarodnih tijela[18], uključujući Evropsku komisija za demokratiju putem prava (Venecijansku komisiju).

32. GRECO notira dostavljene informacije. Ohrabren je priznanjem vlasti o potrebi uvođenja obavezujućih pravila o etici i integritetu za sve LNIF. Čini se da je učinjen mjerljiv preliminarni rad u tom smislu, u saradnji sa međunarodnim partnerima. Uvođenje Smjernica za visoke funkcionere izvršne vlasti je za pohvalu. Međutim, ove smjernice ne

---

svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, koji mijenja Uredbu (EU) br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Vijeća, i ukida Direktivu 2005/60/EC Evropskog parlamenta i Vijeća i Direktivu 2006/70/EC Komisije.

[17] Kao dio projekta "Faza II Horizontalnog instrumenta za Zapadni Balkan i Tursku III - Akcija protiv ekonomske kriminala u Crnoj Gori", sprovedenog u saradnji sa Savjetom Evrope.

[18] Odnosi se na Tehnički dokument pod nazivom " *Vodič za Ministarstvo javne uprave za formulisanje članova zakona o vladi koji se tiču provjere integriteta i kodeksa ponašanja"* pripremljen u okviru projekta Savjeta Evrope "Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku".

nude konkretne primjere iz prakse koji bi mogli biti korisni za LNIF u slučaju nedoumica, što treba ispraviti. Potrebni su dalji mjerljivi koraci za razvoj i usvajanje etičkog kodeksa namijenjenog LNIF, koji pokriva relevantna pitanja o integritetu. GRECO napominje da je Nacrt izrađen 2020. godine, ali nije usvojen. Za sada se ne može smatrati da je ova preporuka implementirana više od djelimično.

33. GRECO zaključuje da je preporuka vi. djelimično implementirana..

Preporuka vii.

34. *GRECO je preporučio 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.*

35. Vlasti izvještavaju o nekoliko događaja koji su se odvijali tokom 2022-2023, uključujući analizu člana 96 Zakona o sprečavanju korupcije u vezi sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, od strane ASK-a. s ciljem obezbjeđivanja dovoljnog broja zaposlenih u ASK u praksi. Nakon zahtjeva za tumačenjem ovog člana, koje je ASK uputio Ministarstvu javne uprave, a potom Ministarstvu pravde, pitanje zapošljavanja dodatnog osoblja u ASK-u ostalo je neriješeno. Vlasti izvještavaju da je Radna grupa koju je formiralo Ministarstvo pravde 18. jula 2023. godine pripremila Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije, a koji je proslijeđen na ocjenu različitim međunarodnim organizacijama[19] i stavljen na 20-dnevnu javnu raspravu 28. marta 2024. Vlasti preciziraju da je Nacrtom zakona predviđeno, posebno, da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u ASK-u, koji su trenutno uređeni propisima o državnim službenicima i namještenicima, primjenjuju opšti propisi o radu (Član 99, stav 1 Nacrta). Ovo bi omogućilo ASK-u da autonomno utvrdi unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta, vrši planiranje kadrova, kao i procedure za oglašavanje i popunjavanje slobodnih radnih mjesta radi zapošljavanja kadrova. Vlasti smatraju da će ovo rezultirati povećanom funkcionalnom nezavisnošću ASK, omogućavajući joj brže popunjavanje slobodnih radnih mjesta. Dalje, vlasti navode da je Čeklista za provjeru integriteta novog osoblja u ASK, kroz redovni postupak zapošljavanja finalizovana uz pomoć eksperata Savjeta Evrope. Na kraju, vlasti informišu da je broj zaposlenih porastao sa 54 u oktobru 2021. godine na 61 u maju 2024. godine, pri čemu je ukupno sistematizovano 75 radnih mjesta.

36. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Nekoliko mjera za jačanje nezavisnosti ASK-a uvršteno je u Nacrt zakona o sprečavanju korupcije, a jačanje ASK-a takođe se odražava u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2024-2028.

[19] Dana 29. marta 2024. godine, nacrt Zakona o sprečavanju korupcije dostavljen je na komentare Evropskoj komisiji, a 2. aprila 2024. godine nacrt Zakona dostavljen je Evropskoj komisiji za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) na mišljenje. Dana 21. maja 2024. godine, Venecijanska komisija je objavila svoje Hitno mišljenje o nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije, dostupno putem sljedećeg linka: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)008-e

Finalizacija čekliste za provjeru integriteta novog osoblja u ASK-u, kao i umjereni porast broja zaposlenih u posljednje četiri godine, predstavljaju obećavajući trend. Iako ovi koraci predstavljaju određeni napredak u implementaciji preporuke, konkretni rezultati još nisu postignuti. Što se tiče ljudskih i finansijskih resursa koji se stavljaju na raspolaganje ASK-u, GRECO dijeli stav izražen u Hitnom mišljenju Venecijanske komisije da bi bilo korisno u uključiti u Nacrt zakona[20] obavezu osiguranja adekvatnih resursa ASK-u za potpuno, nezavisno i efikasno sprovođenje njenih nadležnosti[21]. Imajući u vidu ključnu ulogu koja je povjerena ASK-u u borbi protiv korupcije, GRECO poziva vlasti Crne Gore da preduzmu sve preostale korake kako bi osigurale operativnost nezavisnih procedura zapošljavanja novog osoblja, zasnovanog na zaslugama i da broj zaposlenih u ASK-u bude povećan na nivo koji je u skladu sa njenim obimom posla, kao što je preporučeno.

37. GRECO zaključuje da je preporuka vii. djelimično implementirana.

Preporuka viii.

38. *GRECO je preporučio 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.*

39. Vlasti izvještavaju da, Osim savjetovanja koje politički zvaničnici mogu da ostvare u ASK (Agencijom za sprečavanje sukoba interesa i Odsjekom za provjeru podataka iz izvještaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, Odsjekom za integritet i lobiranje), ASK takođe pruža savjete (koji nisu povjerljivi) menadžerima integriteta i zainteresovanim javnim funkcionerima u vezi sa planovima integriteta i drugim pitanjima koja se tiču ličnog integriteta funkcionera i institucionalnog integriteta organa vlasti. Prema navodima vlasti, od 1. jula 2021. do 31. decembra 2023. godine, Odsjek je obavio ukupno 3.646 konsultacija sa menadžerima integriteta i drugim zaposlenima u organima vlasti. Takođe, od 1. januara 2022. do 31. decembra 2023. godine, ASK je izdala 440 povjerljivih mišljenja u vezi sa mogućim sukobom interesa i ograničenjima u vršenju javnih funkcija. Vlasti dalje navode da planovi integriteta i sistematske procjene podložnosti rizicima od korupcije omogućavaju javnim funkcionerima da preuzmu odgovornost za svoj integritet na kontrolisan način.

40. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Prepoznajući korist savjetovanja o pitanjima integriteta koje pruža ASK menadžerima integriteta, GRECO podsjeća da je osnovni cilj trenutne preporuke da se osigura sistematsko informisanje i obuke LNIF na temu etike i integriteta, kao i dostupnost povjerljivih savjetovanja za ta lica. Čini se da mjere o kojim su vlasti izvijestile ne odražavaju nikave relevantne novine u vezi sa ovom

[20] Crnogorske vlasti izvještavaju da je da je 7. juna 2024. godine Parlament usvojio novi Zakon o sprečavanju korupcije, sa izmjenama opisanim u stavu 35 ovog izvještaja. Ove informacije će biti uzete u obzir tokom naredne faze izvještavanja.

[21] Vidjeti paragraf 50 Hitnog mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije Crne Gore, objavljenog 21. maja 2024. godine.

preporukom. Stoga se ne može smatrati da je preporuka djelimično ili u potpunosti implementirana.

41. GRECO zaključuje da preporuka viii. nije implementirana.

Preporuka ix.

42. *GRECO je preporučio 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.*

43. Vlasti izvještavaju da je u decembru 2023. godine Vlada dostavila Parlamentu Predlog za izmjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prema navodima vlasti, predložene izmjene predviđaju značajne novine u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija, posebno kroz proširenje vrste i obima informacija koje moraju biti objavljene na odgovarajućim internet stranicama organa vlasti i naglašavanjem obaveze proaktivnog online objavljivanja informacija. Takođe se predlaže skraćenje roka za objavljivanje informacija sa 15 na 8 dana, osim informacija koje se odnose na upravljanje javnim sredstvima, prihode i troškove, koje treba objaviti u roku od 30 dana od isteka perioda na koji se izvještaj odnosi. Osim toga, izmjene propisuju da čak i zahtjevi za informacije koji nisu podneseni u propisanom obrascu moraju biti obrađeni od strane nadležnih organa vlasti i dozvoljavaju spajanje više zahtjeva za informacije od istog podnosioca, zasnovanih na istim ili sličnim činjeničnim okolnostima i pravnim osnovima, u jedan zahtjev, radi lakše obrade. Izmjenama su, takođe, precizirani rokovi i organ kojem se podnosi žalba, te uvodi mogućnost podnošenja žalbi protiv "ćutanja administracije". Na kraju, izmjene predviđaju proširenje nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, omogućavajući joj donošenje smjernica za primjenu određenih odredbi ovog Zakona.

44. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Čini se da su Predlogom izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je dostavljen Parlamentu, predviđeni neki koraci za olakšavanje pristupa javnim informacijama. Međutim, budući da tekst ovih izmjena nije dostupan,[22] GRECO nije u mogućnosti da procijeni njihov predvidljivi uticaj u praksi. GRECO podsjeća da, iako postoji adekvatan regulatorni okvir za pristup javnim podacima (prema stavu 67 Izvještaja o evaluaciji), njegova praktična primjena je neefikasna, a postupci žalbi na odluke o odbijanju pristupa informacijama su naročito nepraktični. GRECO poziva vlasti da hitno riješe ove nedostatke izjenom zakonodavstva koje je trenutno pred Parlamentom.

45. GRECO zaključuje da preporuka ix. nije implementirana.

[22] Tekst ovih izmjena je vrlo kratko prije 97. Plenarne sjednice bio dostupan GRECO-u na engleskom jeziku, što nije omogućilo dovoljno vremena za procjenu njihovog predviđenog uticaja u praksi. Izmjenei predviđaju smanjenje rokova sa 15 na 8 dana za organe vlasti da objave informacije, mogućnost spajanja više zahtjeva za informacije u jedan postupak, po potrebi, kao i mogućnost žalbe protiv "ćutanja administracije".

Preporuka x

46. *GRECO je preporučio 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.*

47. Vlasti izvještavaju da je Radna grupa za za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju, među čijim članovima su i tri službenika Agencije za sprječavanje korupcije. Tokom izrade Nacrta zakona, utvrđeno je da su neophodne izmjene odnosno dopune više od polovine članova osnovnog propisa, te se pristupilo izradi novog zakona, jer bi to omogućilo i reflektovanje najboljih praksi i nalaza iz različitih međunarodnih analiza i programa tehničke pomoći. [23] Javna rasprava o Nacrtu novog zakona održana je od 29. oktobra do 18. decembra 2021. godine, a Nacrt je dostavljen na mišljenje i preporuke Evropskoj komisiji, koje je Radna grupa postepeno uzimala u obzir. Paralelno sa izradom novog Zakona o lobiranju, unaprijeđena su relevantna podzakonska akta. Vlasti pružaju opširan opis odredbi nacrta Zakona o lobiranju, koji, između ostalog, definiše lobističku aktivnost[24], lobirano lice[25] i lobistički kontakt[26]. Nacrt takođe obuhvata sve lobističke kontakte sa osobama koje imaju najviše izvršne funkcije (LNIF) i ima za cilj da obuhvati aktivnost lobiranja u cjelini, bez obzira na to da li je postignut željeni rezultat uticaja na odluke. Pored toga, koncept lobiranja prema nacrtu zakona uključuje i tzv. "in-house" lobiranje, tj. situacije u kojima pojedinci zaposleni u pravnom licu lobiraju u interesu svog poslodavca.

48. Pored toga, vlasti navode da su Nacrtom zakona unapređene odredbe koje se odnose na obavezu organa vlasti da objavljuju sve relevantne podatke i dokumenta na svojim internet stranicama[27], s ciljem povećanja transparentnosti, dok proširuje sadržaj[28] izvještaja o aktivnostima lobiste ili pravnog lica angažovanog u lobiranju.

---

[23] Uključujući nalaze projekta pod nazivom "Horizontalni instrument za Zapadni Balkan I Tursku", realizovanog u saradnji sa Savjetom Evrope.

[24] Aktivnost usmjerena na uticanje na organe vlasti, uključujući zakonodavne i izvršne vlasti na državnom ili lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne institucije i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja ili su u vlasništvu države u procesu izrade zakona, drugih propisa i akata koji spadaju u nadležnost tih tijela, sa ciljem ostvarivanja interesa klijenta za lobiranje..

[25] Svako izabrano, imenovano ili postavljeno lice u organu vlasti, lice za čiji izbor, imenovanje ili postavljanje Vlada daje saglasnost, i drugo lice u organu vlasti koje učestvuje u procesu pripreme i usvajanja zakona, drugih propisa i akata, ili može uticati na usvajanje zakona, drugih propisa i akata, prema kojoj lobista ili pravno lice angažovano u lobiranju sprovodi aktivnosti lobiranja.

[26] Uključujući posjete, telefonske pozive, video konferencije i druge oblike direktne komunikacije putem sredstava komunikacije.

[27] U tom pogledu, organ vlastije dužan da objavi na svojoj internet stranici, koristeći propisanu formu, informacije o lobističkim kontaktima, uključujući: ime i prezime lobista, ime i prezime lobiranog pojedinca, poziciju lobiranog pojedinca, područje i predmet lobiranja, ime i prezime ili naziv klijenta koji lobira, vrstu, datum i mjesto lobističkog kontakta.

[28] Izvještaj o lobističkom kontaktu treba da obuhvati informacije o stvarnom iznosu naknada plaćenih za lobiranje u izvještajnom periodu, kao i informacije o donacijama političkim subjektima, donacijama javnim organima i sponzorstvima koja su dali lobisti ili pravna lica angažovana u lobističkim aktivnostima tokom izvještajnog perioda.

49. Konačno, Nacrt zakona daje Agenciji za sprječavanje korupcije ovlašćenje da po službenoj dužnosti istražuje sumnje u vezi sa lobističkim aktivnostima i definiše postupak za utvrđivanje potencijalnog nezakonitog lobiranja ili kršenja drugih odredbi tog zakona, koji bi trebalo da bude pokrenut po službenoj dužnosti od strane Agencije za sprečavanje korupcije na osnovu sopstvenih nalaza, prijave fizičkog ili pravnog lica, i na osnovu informacija dobijenih od lobiranog subjekta. Javni organi, kao i pravna i fizička lica, dužni su da pruže tražene informacije na zahtjev Agencije. Nacrt Zakona o lobiranju usvojen je od strane Vlade 17. maja 2024. godine i očekuje se da će uskoro biti proslijeđen Parlamentu.

50. GRECO notirao dostavljene informacije. Uočava da je, nakon složenog i inkluzivnog procesa izrade, uključujući javne konsultacije i međunarodnu ekspertizu, sveobuhvatni Nacrt zakona o lobiranju usvojen od strane Vlade u maju 2024. godine i očekuje se da će biti proslijeđen Parlamentu. Konkretno, Nacrt dostavljen od strane vlasti sadrži široku definiciju lobiranja (Član 2) koja takođe pokriva kontakte lobista sa osobama na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), predviđa obavezu organa vlasti u kojem je lobirano lice izabrano, imenovano, postavljeno ili zaposleno da na svojoj internet stranici objavi informacije o lobističkim kontaktima, uključujući ime lobiste, ime lobiranog lica, njenog/njegovog radnog mjesta, oblast i predmet lobiranja, ime klijenta u čijem interesu se sprovodi lobistička aktivnost, te vrste, datum i mjesto lobističkih kontakata (Član 43). Nadalje, nacrt takođe daje ASK-u nadležnost za nadzor nad sprovođenjem Zakona (Član 52) i pokretanje postupaka po službenoj dužnosti za moguće povrede (Član 49). GRECO smatra da odredbe nacrta Zakona o lobiranju adekvatno adresiraju tri dijela ove preporuke. Međutim, kako Zakon još nije usvojen, [29] GRECO ne može smatrati da je ova preporuka implementirana više od djelimično.

51. GRECO zaključuje da je preporuka x. djelimično implementirana.

Preporuka xi.

52. *GRECO je preporučio da pravila o poklonima i drugim pogodnostima budu konkretnija, posebno pojašnjavanjem definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“.*

53. Vlasti izvještavaju da je u okviru projekta pod nazivom "Horizontalni mehanizam za Zapadni Balkan i Tursku", u septembru 2023. godine pripremljena analiza odredbi Zakona o sprečavanju korupcije koje se odnose na sukob interesa, nespojivost funkcija, prijavu imovine I prihoda, poklone, donacije i sponzorstva. Tehnički dokument koji je rezultat ove analize preporučuje proširenje definicije poklona, kao i nastavak aktivnosti radi podizanja svijesti javnih funkcionera o tome šta sve obuhvata termin "poklon", uključujući i druge beneficije koje nisu ograničene na materijalne stvari, kao što su usluge pružene u okviru gostoprimstva, popusta itd. [30]. Dalje, novi Nacrt zakona o

[29] Dana 10. juna 2024. godine, vlasti su informisale GRECO da je 6. juna 2024. godine Parlament usvojio novi Zakon o lobiranju. Ova novima će biti uzeta u obzir tokom naredne izvještajne aktivnosti.

[30] Tehnički dokument takođe preporučuje uvođenje širokog spektra zabrana u vezi sa traženjem i prihvatanjem poklona, kako za korist javnog funkcionera, tako i za lica povezana sa javnim službenikom, postavljanjem praga

sprečavanju korupcije (vidjeti gore pasus 35) definiše poklon kao bilo koji predmet, pravo ili uslugu stečenu ili pruženu bez naknade, kao i svaku drugu korist koja je pružena javnom funkcioneru ili licu povezanom sa javnim funkcionerom u vezi sa vršenjem javne funkcije. Prilikom obavljanja javnih funkcija, javnim funkcionerima nije dozvoljeno primanje poklone, osim protokolarnih i prikladnih. Ograničenja u odnosu na primanje poklona takođe se primjenjuju na bračne i vanbračne supružnike i djecu javnih funkcionera koji žive u istom domaćinstvu, ukoliko je primanje poklona u vezi sa javnim funkcionerom ili sa vršenjem javne funkcije. Na kraju, vlasti navode da Nacrt Zakona predviđa obavezu odbijanja neprihvatljivih poklona i sačini pisani izvještaj o učinjenoj ponudi organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju, u roku od osam dana. Ako nije bilo moguće odbiti ponuđeni poklon ili ga vratiti darodavcu, javni funkcioner je dužan da organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju preda poklon.

54. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Čini se da je šira definicija poklona uključena u Nacrt zakona o sprečavanju korupcije, koji takođe obuhvata protokolarne i prikladne poklone. Nacrt takođe uspostavlja pragove za poklone koji su prihvatljivi i propisuje da je neprihvatljive poklone potrebno vratiti ili proslijediti organu vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju. Iako su ove novine ohrabrujuće, jer nova definicija adresira nedostatke koje su osnova ove preporuke, odredbe o definiciji poklona, prihvatanju, odbijanju i evidentiranju poklona još nisu pretočene u efektivan zakon ili regulativu. Stoga GRECO ne može smatrati da je ova preporuka implementirana više od djelimično.

55. GRECO zaključuje da je preporuka xi. djelimično implementirana.

Preporuka xii.

56. *GRECO je preporučio 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.*

57. Vlasti izvještavaju da su javni funkcioneri i određene kategorije državnih službenika obavezni da podnesu izvještaje o prihodima I imovini Agenciji za sprječavanje korupcije korupcije (ASK), koji takođe treba da sadrže relevantne informacije o njihovim bračnim ili vanbračnim supružnicima i djeci koja žive u istom domaćinstvu. Podnijeti izvještaji podložni su trima vrstama provjera od strane ASK: administrativne provjere pravovremenosti podnošenja i ispravnosti popunjavanja obrasca, provjera tačnosti podataka kroz upoređivanje sa bazama podataka drugih državnih organa i dodatne provjere izvještaja. Vlasti navode da se izvještaji koji su predmet dodatne provjere određuju postupkom slučajnog odabira. Što se tiče provjere izvještaja koje su podnijeli LNIF, vlasti ukazuju da su sistematskim obaveznim provjerama podložni samo izvještaji najviših izvršnih funkcionera, kao što su predsjednik, premijer, ministri, predsjednik Skupštine, generalni sekretari vlade, kao i predsjednici i članovi sudskih i tužilačkih

iznad kojeg se pokloni ne bi trebali prihvatati (50 eura), kao i određene izuzetke (konvencionalne, ceremonijalne gostoprimstva itd.), obavezu prijavljivanja poklona i postupanje u vezi sa zabranjenim poklonima.

savjeta. Dodatne provjere pokrivaju 20 visokorangiranih funkcionera, u zavisnosti od nivoa ranjivosti oblasti/funkcije na korupciju, uključujući ministre dva ministarstva koja upravljaju najvećim dijelom sredstava dodijeljenih kroz javne nabavke, direktore dvije uprave, direktore dva velika javna preduzeća, gradonačelnike pet opština, pet članova Odbora direktora javnih preduzeća u kojima država ima najmanje 33% udjela u vlasništvu, načelnike Sektora za urbanističko planiranje dvije opštine i direktore dvije veće zdravstvene i obrazovne institucije[31]. Prema navodima organa vlasti, tokom provjera, ASK dobija relevantne podatke [32] iz eksternih izvora (baze podataka kojima ima direktan pristup). Pored toga, u novembru 2023. godine razvijena Metodologija[33] postupaka provjere izvještaja o prihodima i imovini uz tehničku pomoć Savjeta Evrope u cilju efikasnije provjere životnog stila javnih funkcionera i državnih službenika koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini, što je započeto krajem 2020. godine. Organi navode da će ova Metodologija, u kombinaciji sa oblastima visokog rizika od korupcije identifikovanim u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, služiti kao osnova za pokretanje provjere izvještaja o prihodima i imovini svih LNIF od drugog kvartala 2024. godine. Organi takođe informišu o predstojećoj ratifikaciji od strane Crne Gore Međunarodnog sporazuma[34] o razmjeni podataka u svrhu provjere izjava o imovini, koji su potpisali ministri pravde Crne Gore, Srbije i Sjeverne Makedonije 19. marta 2021. godine.

58. Pored toga, Strateški plan za period 2022-2024, koji je razvila Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), ima za cilj prevazilaženje nedostataka i poboljšanje funkcionalnosti informacionp-tehničke podrške za svakodnevni rad ASK-a, a takođe je osmišljen i novi informacioni sistem[35] koji zadovoljava tehničke kapacitete ASK-a. Razvijen je i novi sistem za Sektor za sprečavanje sukoba interesa i proveru prihoda i imovine i sastoji se od internog dijela koji je dostupan ovlašćenim službenicima ASK-a i eksternog dijela koji je dostupan javnosti. Organi navode da će se jačanje informacionih i tehničkih kapaciteta nastaviti kroz unapređenje modula vezanih za oblast prijava zviždača i planove integriteta.

59. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Izgleda da se pristup provjeri izvještaja koje podnose LNIF nije značajno promijenio od usvajanja Izvještaja o evaluaciji. Što se tiče prvog dijela preporuke, osim 20 visokorangiranih javnih funkcionera čiji se izvještaji

[31] Vlasti navode da se godišnje proveravaju izvještaji o prihodima I imovini za polovinu svih poslanika; polovinu svih sudija i tužilaca; polovinu gradonačelnika i predsjednika skupština opština; jednu desetinu funkcionera koje imenuju Vlada, Skupština, lokalna samouprava i jednu desetinu državnih službenika koji podnose izvještaje o prihodima i imovini.

[32] Kao što su transakcije vezane za nekretnine u vlasništvu javnih funkcionera, transakcije hartija od vrijednosti i vlasnička struktura preduzeća u kojima javni funkcioneri imaju udio.

[33] Tehnički dokument "Metodologija postupaka provjere izvještaja o prihodima i imovini ", u kome su detaljno opisani koraci za dubinsku provjeru tačnosti i potpunosti podataka koji se podnose.

[34] Svrha Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izjava o imovini jeste sprečavanje i suzbijanje korupcije omogućavanjem direktne administrative razmjene informacija o izvještajima o prihodima iimovini između zemalja potpisnica. Sporazum predviđa formalnu komunikaciju između organa za borbu protiv korupcije zemalja potpisnica u vezi sa podacima o prihodima i imovini u drugim zemljama, što se očekuje da doprinese poboljšanju provjere izvještaja.

[35] U ovom kontekstu, razvijen je sistem za upravljanje dokumentima (DMS) koji služi kao osnova za buduća unapređenja putem različitih modula. Dodatno, razvijene su nova softverska rešenja za sprovođenje mjera kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

redovno provjeravaju, provjere izvještaja ostalih funkcionera vrše se na osnovu slučajnog izbora. Preporuka traži od organa da obezbijede da svi izvještaji koje podnose LNIF budu predmet suštinskih kontrola od strane ASK-a. Iako su preduzeti koraci ka ovom cilju, on još nije postignut. Što se tiče drugog dijela, prijavljeni razvoj tehničkih alata i metoda za pristup relevantnim podacima je ohrabrujući, jer se time adresira važna komponenta preporuke. Takođe izgleda da su preduzete mjere za dodjelu adekvatnih ljudskih resursa ASK-u u oblasti provejere prihoda i imovine (vidi paragraf 35 gore), ali one još nisu sprovedene. Stoga se može smatrati da je ova preporuka djelimično implementirana.

60. GRECO zaključuje da je preporuka xii djelimično implementirana.

Preporuka xiii.

61. *GRECO je preporučio da se imunitet koji se daje članovima vlade revidira kako bi se iz takve zaštite isključila krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom.*

62. Vlasti izvještavaju da sprovođenje ove preporuke zahtijeva izmjenu Ustava, što je podložno širokom političkom konsenzusu koji uključuje veliki broj zainteresovanih strana. S obzirom na složenost ovog procesa, organi potvrđuju svoju snažnu namjeru da nastave s neophodnim promjenama, u skladu sa Reformskom agendom, gdje se izmjena Ustava prepoznaje kao jedan od koraka u oblasti politike osnovnih prava/vladavine prava, a koja je predviđena da bude završena do juna 2025. godine.

63. GRECO podsjeća da trenutni sistem imuniteta treba biti revidiran kako bi se izričito isključila sva krivična djela korupcije iz njegovog djelokruga, nazvisno od dužine zatvorskih kazni koje ta djela mogu nositi. Iako prepoznaje složenost reformi potrebnih za usklađivanje s ovom preporukom, GRECO žali što do sad nisu preduzeti nikakvi koraci u tom pogledu. Kako bi se osigurala odgovarajuća kaznena reakcija na sva krivična djela korupcije koja uključuju članove vlade u budućnosti, GRECO poziva organe vlasti da u najkraćem mogućem roku izričito isključe krivična djela povezana s korupcijom iz djelokruga imuniteta predviđenog za članove vlade.

64. GRECO zaključuje da preporuka xiii. nije implementirana.

Prevencija korupcije i promocija integriteta u organima za sprovođenje zakona

Preporuka xiv.

65. *GRECO je preporučio da Plan integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući i Upravu policije, predviđa procjenu rizika od neprikladnog uticaja na policiju u cilju utvrđivanja mjera za jačanje operativne nezavisnosti policije u praksi.*

66. Vlasti izvještavaju da je 14. maja 2024. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova usvojilo novi Plan integriteta.[36] Plan integriteta ima za cilj da osigura efikasno i efektivno

[36] Planu integriteta, objavljenom na veb stranici Ministarstva unutrašnjih poslova, može se pristupiti putem sledećeg linka:: https://www.gov.me/dokumenta/769844e2-d20c-4e15-a477-97a5aa011099

funkcionisanje Ministarstva kroz jačanje odgovornosti, pojednostavljivanje procedura, povećanje transparentnosti u donošenju odluka, kontrolu diskrecionih ovlašćenja, poštovanje etičkih vrijednosti, eliminisanje neefikasnih praksi i neprikladnih propisa, te uvođenje efektivnog sistema nadzora i kontrole nad radom i ponašanjem službenika. Plan integriteta takođe definiše različite nivoe rizika integriteta i vjerovatnoće sa kojima se suočavaju različite administrativne jedinice, uključujući policiju, i predlaže mjere za njihovo rešavanje. Među osnovnim rizicima, Plan integriteta navodi „nezakonit uticaj i druge oblike kršenja principa transparentnosti", kao i „nezakonit i neprikladan uticaj na rad Uprave policije".

67. GRECO pozdravlja usvajanje Plana integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, koji odražava rizike od neprikladnih uticaja na policiju, kako je i zahtijevano.

68. GRECO zaključuje da je preporuka xiv. uspješno implementirana.

Preporuka xv.

69. *GRECO je preporučio 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.*

70. Vlasti izvještavaju o imenovanju višeg policijskog inspektora Odeljenja za antikorupcijuza novog Menadžera integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova. Organi vlasti navode da je imenovanje sprovedeno u skladu sa Pravilom o uslovima za izbor Menadžera integriteta, usvojenim 10. maja 2024. godine. Član 3. ovog Pravila postavlja ukupno devet specifičnih uslova koje treba ispuniti za imenovanje Menadžera integriteta, što uključuje lice koje poznaje propise iz oblasti integriteta, prevencije korupcije i sukoba interesa, lice koje nije član političke partije, lice koje nije uplaćivalo donacije političkom subjektu u poslednjih pet godina, lice koje ne obavlja dodatni rad koji može predstavljati sukob interesa ili smetnju za vršenje dužnosti, i protiv koga nije vođen disciplinski postupak za učinjenu lakšu, odnosno težu povredu službene dužnosti.

71. GRECO notira informacije koje su dostavili organi vlasti. Primjećuje da je usvojeno novo Pravilo o uslovima za izbor Menadžera integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, koji sadrže specifične uslove koje treba ispuniti. Pravilo navodi da Menadžer integriteta treba da bude upoznat sa propisima iz oblasti integriteta, prevencije korupcije i sukoba interesa. Ostali uslovi uključuju korake za sprečavanje situacija sukoba interesa, političku neutralnost i odsustvo disciplinskih postupaka za manje ili ozbiljne povrede službene dužnosti, kao i krivičnih postupaka. Usvajanje ovog Pravila sada obezbeđuje dovoljno provjera integriteta, čime se precizira sprovođenje člana 78 Zakona o sprečavanju korupcije, kako je izmijenjen. [37]Iz ovoga slijedi da je ova preporuka ispunjena.

[37] Član 78 *glasi: "Menadžer integriteta će biti imenovan od strane starješine ili odgovornog lica u organu. Organ vlasti je dužan da Agenciji dostavi rješenje o određivanju menadžera integriteta u roku od osam dana od dana donošenja rješenja. Zaposleni u organu vlasti će na zahtjev menadžera integriteta dostavljati potrebne podatke i informacije od značaja za izradu i sprovođenje plana integriteta."*

72. GRECO zaključuje da je preporuka xv. uspješno implementirana.

Preporuka xvi.

73. *GRECO preporučuje 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.*

74. Vlasti izvještavaju da je Etički odbor finalizovao izmjene Kodeksa policijske etike, koje su podnijete Sekretarijatu za zakonodavstvo u okviru Ministarstva pravde na konačno odobrenje. Nacrt Kodeksa policijske etike pokriva pitanja koja se odnose na diskriminaciju, integritet, sukob interesa, korupciju, treće strane i poštovanje ljudskih prava, sloboda i vladavine prava. Izmijenjeni Kodeks takođe definiše osnovne principe koje policijski službenici treba da poštuju, kao što su zakonitost, savjesnost, profesionalnost, stručnost, zaštita ugleda, nezavisnost, povjerljivost i tajnost, te poštovanje dostojanstva i integriteta građana i drugih službenika. Nacrt Kodeksa sadrži odredbe koje se odnose na poklone i usluge, izbjegavanje sukoba interesa, prijavljivanje prihoda i imovine, ponašanje na javnim nastupima i u medijima, korišćenje interneta i društvenih mreža, političku neutralnost, prijavljivanje neetičkog ponašanja, nadležnosti etičkog komiteta i podizanje svijesti novozaposlenih policijskih službenika o odredbama Kodeksa.

75. GRECO notira informacije o ažuriranju Kodeksa policijske etike, koje se čini da je završeno. Tekst nacrta Kodeksa koji je dostavljen GRECO-u sadrži uslove koji se odnose na etičko ponašanje, kao i pitanja integriteta kao što su sukob interesa, pokloni, treće strane, poverljive informacije, ali nedostaju neka relevantna pitanja (npr. sporedne aktivnosti, zapošljavanje nakon prestanka radnog odnosa itd.). GRECO takođe primjećuje da su prelazne odredbe nacrta Kodeksa predvidele da se Kodeks dopuni uputstvom koje će pružiti detaljnije objašnjenje njegovih odredbi. Prema mišljenju GRECO-a, takvo uputstvo trebalo bi da obuhvati i konkretne primjere iz prakse koji ilustruju pitanja i oblasti rizika, kao i načine kako se mogu riješiti. Iako je završetak nacrta Kodeksa policijske etike ohrabrujući, on još uvijk nije usvojen. Iz ovoga slijedi da se preporuka trenutno može smatrati djelimično implementiranom.

76. GRECO zaključuje da je preporuka xvi djelimično implementirana.

Recommendation xvii.

77. *GRECO preporučuje da se (i) sistematska početna obuka i obuka na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama i ponašanju temeljno ažuriraju i pružaju svim policijskim službenicima u redovnim intervalima; i da (ii)*

mehanizam povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta bude institucionalizovan u policiji.

78. Vlasti izvještavaju da plan obuke za policijske službenike za 2024. godinu predviđa obuke na temu " Osnovi policijskog integriteta i etike" i " Preduzimanje preventivnih i operativnih mjera i radnji na otkrivanju i suzbijanju krivičnih djela sa elementima korupcije". Dodatno, dva online kursa na temu "Očuvanje integriteta policije - nivo I i nivo II" obezbijeđeni su na platformi za učenje Ministarstva unutrašnjih poslova od strane Centra za upravljanje sektorom bezbjednosti Ženeva (DCAF). Dana 3. novembra 2023. održana je obuka na temu "Osnovi policijskog integriteta i etike kroz poštovanje fundamentalnih ljudskih prava". Takođe, 18. decembra 2023. godine održana je obuka o integritetu u javnoj upravi za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije, koja je obuhvatila značaj planova integriteta kao preventivnog antikorupcijskog mehanizma, ističući ulogu menadžera integriteta u izgradnji snažne etičke infrastrukture unutar institucija. Opšti cilj ove obuke bio je obezbeđivanje adekvatnih odgovora vezanih za izvještavanje mjera u planovima integriteta i obavezama organa vlasti prema Agenciji za sprječavanje korupcije. Prema informacijama koje su dostavili organi vlasti, ukupno su 83 policijska službenika prisustvovala obukama[38] organizovanim između aprila 2022. i aprila 2024. godine. Takođe, tokom aprila 2024. godine, u saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova i Policijske akademije, održane su tri obuke na temu "Prevencija i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima". Na kraju, osnovni kursevi koje pruža Policijska akademija pokrivaju teme profesionalne etike, kodeksa etike i pojmove kao što su korupcija, ucjena i zloupotreba položaja.

79. GRECO notira informacije koje su dostavili organi vlasti. Primjećuje da su obuke za zaposlene u policiji i Ministarstvu unutrašnjih poslova nastavljene, pri čemu su neke sesije obuhvatile prevenciju korupcije i policijsku etiku u skladu sa prvim dijelom preporuke. Međutim, relativno mali broj službenika koji su prisustvovali ovim obukama ukazuje na to da trenutno nije obezbijeđeno da svi policijski službenici redovno prolaze kroz obuke o etici i integritetu. Što se tiče drugog dijela preporuke, primjećuje se nedostatak poverljivog savetovanja o pitanjima etice i integritetu u policiji. Sveukupno gledano, ova preporuka se trenutno može smatrati djelimično implementiranom.

80. GRECO zaključuje da je preporuka xvii djelimično implementirana.

Preporuka xviii.

81. *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.*

[38] Ove obuke su obuhvatile različite teme vezane za integritet, uključujući integritet u javnoj upravi i primjenu planova integriteta, ulogu menadžera integriteta, antikorupcijsko zakonodavstvo, ulogu zviždača, osnove integriteta policije, analizu propisa o rizicima korupcije, otkrivanje i prevenciju sukoba interesa, internu kontrolu, povraćaj imovine i zaplenu, istrage korupcije u javnom sektoru itd.

82. Vlasti opisuju procedure bezbjednosnih provjera za policijske službenike prije njihovog imenovanja u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima (posebno članom 127), koje se primjenjuju pri zapošljavanju u policiji, prijemu pripravnika, prijemu na osnovno, odnosno visoko policijsko obrazovanje i posebnom stručnom osposobljavanju ili usavršavanju. Ove provjere sprovodi Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji[39] putem Upitnika koji se koristi u tu svrhu od marta 2022. godine, a koji takođe obuhvata rizike povezane sa zavisnošću od alkohola, narkotika, psihoaktivnih supstanci, kockanja i drugih poroka. Na osnovu ovih provjera, Komisija priprema zaključak o postojanju ili nepostojanju bezbjednosnih smetnji. Organi navode da mogućnost bezbjednosnih provjera policijskih službenika od strane njihovih neposrednih nadređenih predstavlja jedan od mehanizama kontrole u kontekstu unapređenja integriteta policijskih službenika. Prema navodima organa, od početka 2024. godine, Komisija je sprovela ukupno 139 bezbjednosnih provjera[40]. Organi navode da bezbjednosne provjere policijskih službenika i kandidata za zapošljavanje u policiji služe kao preventivni mehanizmi za smanjenje rizika od korupcije i imaju za cilj jačanje institucionalnog integriteta.

83. GRECO notira informacije koje su dostavili organi. Podsjeća da su bezbjednosne provjere, kao dio procedure zapošljavanja, već bile uzete u obzir u toku Evaluacije (paragrafi 141-143 Izvještaja o Evaluaciji). GRECO takođe podsjeća da provjera kandidata za ulazak u redove Policije, kao i u kontekstu unapređenja, treba da ide dalje od kontrole kaznenih evidencija i bezbjednosnih provjera, i da treba da se sprovodi u redovnim intervalima, jer se lične okolnosti vremenom mogu promijeniti i učiniti zaposlene ranjivijim na moguće rizike od korupcije. Izgleda da, osim bezbjednosnih provjera koje su već vršene u prošlosti, nisu uvedene provjere integriteta za policijske službenike u kontekstu njihovih imenovanja i unapređenja, kao i tokom njihove karijere.

84. GRECO zaključuje da preporuka vxiii nije implementirana.

Preporuka xix.

85. *GRECO preporučuje da se osigura da politika i/ili zakonske mjere budu dovoljne i da se pravilno sprovode kako bi imenovanja policijskih službenika bila zasnovana na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja, uključujući i na najvišem nivou.*

86. Vlasti se pozivaju na odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima koje regulišu imenovanja, zvanja i unapređenja u Policiji (posebno članci 135, 143 i 144). Oni tvrde da su pitanja koja se odnose na unapređenja u policiji adekvatno regulisana zakonom.

87. GRECO notira dostavljene informacije. Konstatuje da je zakonodavstvo na koje se organi pozivaju uzeto u obzir tokom procesa evaluacije. Kako nisu prijavljene nove

[39] U skladu sa Pravilnikom o sastavu i načinu rada Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji, objavljenom u Službenom listu Crne Gore, br. 20/2022 od 25. februara 2022. godine, koji je stupio na snagu 5. marta 2022.

[40] Konkretno, 28 kandidata za zasnivanje radnog odnosa u policijskom zvanju, 35 kandidata dalji rad u policijskom zvanju, 66 kandidata za pripravnike, jednog državnog službenika za raspoređivanje u zvanje policijskog službenika, 9 službenika za ponovno preispitivanje bezbjednosnih provjera. Neke od ovih provjera su rezultirale otkrivanjem postojanja bezbjednosnih smetnji (15), dok su druge završene davanjem mišljenja o nepostojanju sigurnosnih smetnji (21), dok je 100 slučajeva u toku.

zakonodavne ili praktične mjere za sprovođenje ove preporuke, GRECO je zabrinut zbog odsustva bilo kakvog napretka u tom pogledu. GRECO poziva organe da preduzmu konkretne korake kako bi se osiguralo da imenovanja u policiji, uključujući i ona na najvišem nivou, budu zasnovana na zaslugama i oslobođena od neprimjerenog političkog uticaja.

88. GRECO zaključuje da preporuka xix nije implementirana.

Preporuka xx

89. *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.*

90. Vlasti navode da su nadležnosti Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, Jedinice za borbu protiv korupcije i Etičkog odbora jasno definisane Zakonom o unutrašnjim poslovima (članci od 194 do 201), koji posebno propisuje da je Odjeljenje za unutrašnju kontrolu u obavljanju svojih zadataka operativno nezavisno od Ministarstva, policije i drugih organa državne uprave. Rukovodilac Ojdeljenja za unutrašnju kontrolu odgovoran je ministru za rad unutrašnje kontrole u policiji. Zakon dalje predviđa poslove Odeljenja, postupanja i radnje njegovih službenika, njihova prava i dužnosti, kao i sadržaj pisanih izvještaja o radu unutrašnje kontrole i obavezu pripreme godišnjih izvještaja o unutrašnjoj kontroli. Zakon takođe propisuje da posebna organizaciona jedinica Ministarstva vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javnih nabavki, nadzor nad zaštitom imovine koju država ne obezbeđuje, kao i jačanje integriteta zaposlenih u Ministarstvu. Što se tiče Etičkog odbora, organi navode da Zakon o unutrašnjim poslovima (članci 30 i 31) propisuje nadležnost za primjenu Kodeksa policijske etike Etičkom odboru i određuje njegova ovlašćenja, uključujući davanje mišljenja o tome da li određeno ponašanje policijskog službenika predstavlja kršenje Kodeksa na osnovu pritužbi I informacija građana, kao i na osnovu sopstvenih nalaza. Na kraju, organi izvještavaju da Ministarstvo unutrašnjih poslova priprema, u saradnji sa ASK-om, nacrt Pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika.

91. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Informacije koje su dostavili organi vlasti ne razjašnjavanje ulogu Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, Jedinice za borbu protiv korupcije i Etičkog odbora. GRECO primjećuje da nisu prijavljene nove mjere u vezi sa jačanjem koordinacije unutrašnjih institucionalnih mehanizama za kontrolu policijskih aktivnosti, što je suština ove preporuke. Dalje, nisu dostavljeni novi podaci u vezi sa dodjelom odgovarajućih resursa ovim organima[41]. Ukupno gledano, situacija ostaje ista kao i u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji. Stoga se ova preporuka ne može smatrati implementiranom, čak ni djelimično.

92. GRECO zaključuje da preporuka xx nije implementirana.

[41] Tokom 97. plenarne sjednice, crnogorske vlasti su informisale o dodatnim resursima koji su dodijeljeni relevantnim jedinicama Ministarstva nadležnim za unutrašnje kontrole.

Preporuka xxi

93. *GRECO preporučuje 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.*

94. Vlasti se pozivaju na odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima (Glava VII Zakona o unutrašnjim poslovima, članovi od 189 do 202) koje se odnose na Savjet za građansku kontrolu rada policije. Oni ističu da postoje „tri prstena" kontrole policije, od kojih su dva nezavisna od unutrašnjeg sistema kontrole. Dakle, nadzor i kontrola policijskih aktivnosti se vrše putem parlamentarne[42], građanske i unutrašnje kontrole, kao i od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), [43] koji djeluje kao nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Pored toga, Ombudsman se bavi rešavanjem pritužbi na rad policijskih službenika.

95. GRECO notira dostavljene informacije. Primjećuje da nisu dostavljeni dodatni elementi koji bi dokazali postojanje čvrstog spoljnog mehanizma za pritužbe na rad policije, nezavisnog od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. GRECO još jednom izražava sumnje iznijete u Izvještaju o evaluaciji u vezi sa neophodnom nezavisnošću i kvalifikacijama članova Savjeta za građansku kontrolu rada policije, koje bi trebale biti garantovane kako bi se omogućilo efikasno bavljenje pitanjima vezanim za policiju. U tom pogledu, organi nisu dostavili dodatne informacije.

96. GRECO zaključuje da preporuka xxi nije implementirana.

Preporuka xxii

97. *GRECO preporučuje da se postojeće mjere o uzbunjivanju u policiji ojačaju podizanjem svijesti i razvojem obuke o procedurama uzbunjivanja.*

98. Vlasti izvještavaju da je 18. decembra 2023. godine organizovana obuka u saradnji sa ASK-om, pod nazivom "Mjere za prijavljivanje nepravilnosti u policiji – podizanje svijesti i postupci prijavljivanja nepravilnosti" za 12 policijskih službenika koji su upoznati sa procedurama za postupanje sa prijavama zviždača i zaštitom zviždača. Obuka je takođe obuhvatila relevantne odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, pravilnike koje je donijelo Ministarstvo pravde za postupanje i vođenje evidencije prijava, kao i interne procedure po kojima postupa ASK. Poseban fokus je bio na pojmu zviždača i važnosti zaštite identiteta osoba koje prijavljuju moguću korupciju. Ova obuka se takođe

[42] Na primjer, vlasti se pozivaju na tri saslušanja visokih funkcionera Ministarstva unutrašnjih poslova koja je sproveo skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu tokom 2022. godine, kao i jedno slično saslušanje tokom 2023. godine, kao i pregled od strane Odbora tri specijalna izvještaja o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije u periodu 2022-2023.

[43] Vlasti navode da je Ombudsman u toku 2022. godine primio 62 pritužbe koje se odnose na policiju, dok je 67 takvih pritužbi podnijeto Ombudsmanu u 2023. godini. Pritužbe su se uglavnom odnosile na zabranu mučenja i surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, drugs prava lica lišenih slobode (npr. zdravstvenu njegu, adekvatne informacije o pravima, obavještavnje porodice, obavještavanje advokata, itd.), neaktivnost u vezi sa prijavama i zahtjevima građana, zabranu diskriminacije, prava djece, pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu itd.

fokusirala na postupke za zaštitu zviždača, uključujući uslove za ostvarivanje zaštite i procjenu sadržine zahtjeva za zaštitu od strane ASK-a. Pored toga, obuka o zaštiti zviždača je uključena u Plan obuka Ministarstva unutrašnjih poslova[44] i dostupna je na e-platformi, dostupnoj svim sektorima policije. Obuka se sastoji iz dva dijela: integritet (definicija, sveobuhvatni pristup integritetu, koristi poštovanja integriteta policije i faktori koji negativno utiču na integritet) i zaštita zviždača (uloga zviždača u otkrivanju korupcije, nacionalni i međunarodni pravni okvir za zaštitu zviždača, podnošenje i obrada prijava zviždača itd.). Organi navode da je u prva dva dana nakon uključivanja ove obuke na e-platformu, oko 69 službenika već prošlo obuku. Na kraju, ASK je na svojoj veb stranici objavio spisak osoba odgovornih za obradu prijava zviždača u državnim organima, preduzećima, drugim pravnim licima i preduzetnicima.

99. GRECO notira informacije koje su dostavile vlasti. Preduzeti su određeni koraci kako bi se povećala svijest među policijskim službenicima o postojećim zakonima, mehanizmima i procedurama za zaštitu zviždača, posebno putem obuka. Ovo je korak u pozitivnom pravcu, ali broj policijskih službenika koji su imali koristi od nedavnih obuka i dalje ostaje nizak. GRECO ohrabruje organe vlasti da prošire aktivnosti podizanja svijesti u oblasti zviždača u policiji kako bi obuhvatile značajan broj policijskih službenika i podstakle prijavljivanje mogućih nepravilnosti. Ovo je posebno važno, imajući u vidu prošireni obim zaštite zviždača predviđen nacrtom Zakona o sprečavanju korupcije i namjeru organa vlasti da izrade i usvoje poseban Zakon o zaštiti zviždača (vidi stav 26 gore). U ovoj fazi, ova preporuka se može smatrati djelimično implementiranom.

100. GRECO zaključuje da je preporuka xxii djelimično implementirana.

III. ZAKLJUČCI

101. **U svijetlu gore navedenog, GRECO zaključuje da je Crna Gora zadovoljavajuće ispunila tri od dvadesetdvije preporuke navedene u Izvještaju u okviru pete evaluacione runde.** Od preostalih devetnaest preporuka, jedanaest je djelimično ispunjeno, a osam nije ispunjeno

102. Tačnije, preporuke ii., xiv. i xv. su zadovoljavajuće ispunjenee, preporuke iii. do vii., x. do xii., xvi., xvii. i xxii. su djelimično ispunjene, a preporuke i., viii., ix., xiii. i xviii. do xxi. nisu ispunjene.

103. U vezi sa licima na najvišim izvršnim funkcijama, iako su u toku značajne zakonodavne i druge inicijative, dosadašnji napredak je veoma ograničen. Uvođenje provjera integriteta za kandidate koji će biti imenovani za šefa kabineta premijera i savjetnike premijera i potpredsjednika Vlade je za pohvalu. Međutim, provjere integriteta za kandidate za ministre i državne sekretare prije njihovog imenovanja tek treba da budu uvedene. Ohrabruje činjenica da je odobren novi sastav Nacionalnog savjeta i da su njegovi zadaci precizirani. Ipak, još uvijek treba utvrditi njegovu interakciju sa drugim

[44] Objavljeno na veb stranici Ministarstva 15. maja 2024. godine i dostupno putem sledećeg linka: https://www.gov.me/dokumenta/5b50618b-6d1b-43d7-be4b-5c823e743833

organima odgovornim za prevenciju korupcije kako bi se osigurala dosljednost. Koordinisana strategija za prevenciju korupcije u vrhu izvršne vlasti na osnovu odgovarajućih procjena rizika nije usvojena, a kodeks etike primjenjiv na LNIF tek treba da bude usvojen. Potrebno je sprovesti obuku za LNIF o etici i integritetu, i omogućiti povjerljivo savjetovanje o ovim pitanjima. Iako je izvršena detaljna analiza Zakona o sprečavanju korupcije, cjelokupni pravni okvir za prevenciju i borbu protiv korupcije nije revidiran kako bi se osigurala njegova koherentnost i efikasnost. Potrebni su odlučni koraci za obezbjeđivanje nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama za novo osoblje ASK-a i povećanje broja zaposlenih u njoj. Poteškoće u pristupu informacijama u vezi sa složenim mehanizmima žalbi na odbijanje pristupa javnim informacijama nisu riješene. Izrada Zakona o lobiranju je obećavajuća. Dalji zakonodavni rad je u toku u vezi sa definicijom poklona i proširenjem vrsta i kategorija poklona koje treba zabraniti, ali to još nije pretočeno u zakon. Potrebno je osigurati da se izvještaji o imovini i prihodima LNIF sistematski i suštinski provjeravaju zbog njihove uloge u donošenju odluka na samom vrhu izvršne vlasti; to podrazumijeva adekvatne ljudske resurse ASK-a, što je zadatak koji još uvijek nije ostvaren. Na kraju, pravila o imunitetu koja se pružaju članovima Vlade ostaju da se revidiraju kako bi se eksplicitno isključila sva koruptivna krivična djela.

104. Što se tiče organa za sprovođenje zakona, rezultati su još skromniji. Procjena rizika od nedozvoljenog uticaja na policiju je uključena u nedavno usvojeni Plan integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova. Provjere integriteta su uvedene novim Pravilnikom o imenovanju menadžera integriteta unutar Ministarstva. Međutim, nije primijećen napredak op pitanju uvođenja provjere integriteta policijskih službenika u kontekstu njihovog imenovanja i unapređenja, kao i tokom cijele njihove službe. Etički odbor je započeo reviziju Etičkog kodeksa Policije, ali proces nije završen. Sistem unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova treba biti ojačan kroz bolju koordinaciju njegovih različitih tijela, a nezavisni eksterni mehanizam za žalbe protiv policije nije uspostavljen. Preduzete su neke mjere, uključujući obuku, kako bi se povećala svijest o zakonodavstvu i procedurama za zaštitu zviždača, ali broj policijskih službenika koji učestvuju u tim inicijativama ostaje nizak.

105. U svjetlu navedenog, GRECO konstatuje da će biti potrebno ostvariti dalji napredak u narednih 18 mjeseci kako bi se postigao adekvatan nivo usaglašenosti sa preporukama. U skladu sa Pravilom 31 bis, stavom 8.2 svog Poslovnika, GRECO poziva šefa delegacije Crne Gore da dostavi dodatne informacije u vezi sa sprovođenjem preostalih preporuka, posebno preporuka i., iii. do xiii. i xvi. do xxii., do 31. decembra 2025.

106. GRECO poziva vlasti Crne Gore da odobre, u najkraćem mogućem roku, objavljivanje ovog izvještaja i da isti preveden na nacionalni jezik učine dostupnim javnosti.

Prevod: Odsjek za međunarodnu saradnju Agencije za sprečavanje korupcije