



Konferencija država ugovornica Konvencije UN protiv korupcije

Distr.: Opšta
27. avgust 2024.

Original: Engleski jezik

Grupa za ocjenu sprovođenja
Drugo nastavljeno 15. zasijedanje
Beč, 4–8. novembar 2024.
Stavka 4 agende
Stanje sprovođenja Konvencije Ujedinjenih nacija
protiv korupcije

Kratak pregled

Nacrt od strane Sekretarijata

Dodatak

Sadržaj

	<i>Strana</i>
II. Kratak pregled.	2
Crna Gora	2



II. Kratak pregled

Crna Gora

1. Uvod: pregled zakonskog i institucionalnog okvira Crne Gore u kontekstu sprovođenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Srbija i Crna Gora su potpisale Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije 11. decembra 2003. godine, a ratifikovale je 20. decembra 2005. godine. Izjavom o sukcesiji deponovanom kod Generalnog sekretara 23. oktobra 2006. godine, Crna Gora je pristupila Konvenciji kao nezavisna država.

Sprovođenje poglavlja III i IV UNCAC-a od strane Crne Gore ocijenjeno je u drugoj godini prvog ciklusa ocjenjivanja. Sažeti prikaz te ocjene je objavljen 15. februara 2013. godine ([CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.11](#)).

Relevantne odredbe za sprovođenje poglavlja II i V Konvencije sadržane su u Zakonu o sprečavanju korupcije (ZSK), Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSiK), Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (ZDSiN), Zakonu o javnim nabavkama (ZoJN), Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI, Zakonu o lobiranju, Krivičnom zakoniku (KZ), Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (ZSPNFT), Zakonu o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću (ZOIKSKA) i Zakonu o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (ZUPPKS).

Ključne institucije u oblasti prevencije korupcije i povraćaja imovine su Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), Ministarstvo finansija (MF), Ministarstvo pravde, Uprava carina, Finansijsko-obavještajna jedinica (FOJ) i Komisija za zaštitu prava.

2. Poglavlje II: Preventivne mjere

2.1. Zapažanja o sprovođenju članova koji su predmet evaluacije

Preventivne antikorupcijske politike i prakse; tijelo ili organi za sprečavanje korupcije (čl. 5 i 6)

Akcioni plan za Poglavlje 23 (AP23)¹ izrađen je za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i fokusiran je na poglavlje 23 pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pravosuđe, borbu protiv korupcije i temeljna prava. Na osnovu zaključka Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010–2014), AP 23 je služio kao glavni dokument antikorupcijske politike u zemlji. Plan, koji je izradila Radna grupa 23, čiji su članovi zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, kroz proces javnih konsultacija sa organizacijama civilnog društva, prati i Operativni dokument, usvojen 2016. godine, za sprečavanje korupcije u sedam propisanih oblasti od posebnog rizika: javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija. Plan obuhvata niz mjera u okviru četiri podoblasti, uključujući jednu oblast o borbi protiv korupcije i jednu o saradnji sa nevladinim organizacijama, što odgovara privremenim mjerilima iz Poglavlja 23. Radna grupa 23 i Savjet za vladavinu prava su preko imenovanih koordinatora sačinili indikatore rezultata i uticaja u cilju praćenja sprovođenja ovih mjera. Tokom posjete zemlji, Crna Gora je izvijestila da je većina mjera utvrđenih Planom i Operativnim dokumentom ispunjena ili zastarjela te ih je stoga potrebno ažurirati. Kao prelazno rješenje, Dinamički plan je usvojen i ažuriran na osnovu detaljne ocjene obaveza shodno privremenim mjerilima u 2021. godini.²

Crna Gora je usvojila niz zakona u oblasti borbe protiv korupcije, uključujući Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o lobiranju. Agenciji za sprečavanje korupcije, kao pravno

¹ Revidiran u julu 2020. god.

² Nakon posjete zemlji, vlasti su izvijestile o naporima da se ispune privremeni kriterijumi iz pregovaračkog poglavlja 23, „Pravosuđe i temeljna prava“, i pregovaračkog poglavlja 24, „Pravda, sloboda i bezbjednost“, i da se dobije pozitivan izvještaj o ispunjenju privremenih mjerila. U tom kontekstu, saopšteno je da je Crna Gora predložila 12 zakona koji imaju za cilj unapređenje pravosuđa, jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije i regulisanje medija. Takođe, Skupština Crne Gore je po ubrzanom postupku usvojila predložena zakonska rješenja. 11. juna 2024. godine stupile su na snagu izmjene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije.

samostalnom i nezavisnom tijelu, dodijeljen je niz preventivnih funkcija, uključujući sprečavanje sukoba interesa, nametanje ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjeru izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i zaštitu zviždača (čl. 4³ ZSK). Pored učešća u sprovođenju AP 23, ASK je preduzela niz mjera u cilju sprečavanja korupcije, kao što je korišćenje planova integriteta za ublažavanje rizika od korupcije i neetičkog ponašanja u Vladinim tijelima i ispitivanja javnog mnjenja radi podizanja javne svijesti i sprovođenje kampanja za borbu protiv korupcije. S obzirom da je nadležna za davanje mišljenja na nacрте zakona ili za inicijative za izmjenu važećeg zakonodavstva u vezi za rizicima od korupcije (čl. 78⁴ ZSK), ASK je usvojila i Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u Crnoj Gori. Međutim, istaknuto je da ASK-u nedostaje osoblje koje bi se bavilo procjenom rizika od korupcije.

Agenciju za sprečavanje korupcije osnovala je Skupština i ona uživa zakonsku nezavisnost od nezakonitog uticaja, kao i samostalnost u raspolaganju finansijskim sredstvima (čl. 4, 81,⁵ 94⁶ i 95⁷ ZSK). Budžet ASK-a ne može pasti ispod 0,2 odsto državnog budžeta (čl. 95⁸) i pokazuje trend rasta. Iako je obavezna mjera minimalnog budžeta ustanovljena da obezbijedi stabilnost finansijskog predviđanja i poveća finansijsku nezavisnost, ASK se suočila sa izazovima u opredjeljivanju dodijeljenog budžeta za nova zapošljavanja. Radom ASK-a rukovodi Savjet i direktor ASK-a. Pet članova Savjeta bira Skupština, na predlog radnog tijela nadležnog za poslove antikorupcije, na period od četiri godine, sa mogućnošću produženja mandata za još jedan mandat (čl. 82⁹). Direktora ASK-a bira Savjet, na osnovu javnog konkursa, na pet godina, uz mogućnost produžetka za još jedan mandat (čl. 91¹⁰). Procedure za izbor članova Savjeta i direktora ASK-a, kao i glavne nadležnosti i osnov za razrješenje, utvrđeni su u poglavlju V ZSK. Obezbijedena je specijalizovana obuka za zaposlene u ASK-u.

Crna Gora učestvuje u nizu antikorupcijskih inicijativa, kao što su Grupa država za borbu protiv korupcije, Evropski partneri u borbi protiv korupcije i Regionalna antikorupcijska inicijativa. Država je takođe uspostavila saradnju sa inostranim organima za borbu protiv korupcije i održava partnerstva sa nekoliko međunarodnih i regionalnih organizacija na polju sprečavanja korupcije.

Javni sektor; kodeksi ponašanja javnih funkcionera; mjere koje se odnose na sudstvo i tužilaštvo (čl. 7, 8 i 11)

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i relevantnim propisima, kao što je Pravilnik o vrednovanju radnog učinka, uređuju se postupci zapošljavanja, zadržavanja i odlaska u penziju državnih službenika i drugih javnih namještenika. Upražnjena radna mjesta u državnim organima popunjavaju se putem raspoređivanja, internog oglasa, javnog oglasa i javnog konkursa (čl. 40). Sa izuzetkom metoda raspoređivanja, za ostale metode potreban je javni konkurs zasnovan na unaprijed utvrđenim kriterijumima i oglašavanju slobodnih radnih mjesta, uključujući objavljivanje na veb sajtu nadležnog organa ili u medijima (čl. 42 i 46). Protiv rješenja na odluku o izboru može se uložiti žalba Komisiji za žalbe (čl. 136 i 137). Javnim službenicima se redovno pruža obuka o integritetu i antikorupcijskim praksama. Zakonom o zaradama državnih službenika uređuju se naknade i visine zarada državnih službenika i namještenika. Iako ZSK nalaže da organi javne vlasti donesu planove integriteta (čl. 71),¹¹ Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta dodatno definišu proceduru koju svi organi treba da slijede prilikom izbora i ocjene javnih funkcija koje su izložene riziku od korupcije. Pravila o mobilnosti radnih mjesta propisana su poglavljem IV Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, ne postoje mjere kojima se reguliše izbor, obuka ili rotacija javnih službenika za radna

³ Član 6 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁴ Član 82 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁵ Član 85 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁶ Član 99 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁷ Član 100 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁸ Član 100 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

⁹ Član 86 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

¹⁰ Član 96 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

¹¹ Član 90 u novom amandmanu („Sl. list CG“, br. 054/24 od 11. juna 2024).

mjesta koje su posebno izložena riziku od korupcije. Zapošljavanje lokalnih službenika regulisano je Zakonom o lokalnoj samoupravi (poglavlje VII).

Kriterijumi za kandidaturu za javnu funkciju i izbor na javnu funkciju, kao što su funkcije predsjednika, premijera i poslanika, utvrđeni su Ustavom (čl. 45 i 96). Političko finansiranje izbornih kampanja iz javnih i privatnih izvora, uključujući zabrane i ograničenja, regulisano je Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i nizom propisa (čl. 4, 6, 15, 21. i 33 ZFPSiIK). Povrede zakona mogu predstavljati prekršaje za koje se mogu primijeniti administrativne sankcije i novčane kazne (čl. 65, 66. i 69. ZFPSiIK). ASK je zadužena za vršenje kontrole i praćenje finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i ovlaštena je da preduzima administrativne mjere ukoliko se utvrde nepravilnosti (čl. 60 i 64–70 ZFPSiIK). ZFPSiIK takođe reguliše finansijsko izvještavanje, internu kontrolu, reviziju i objavljivanje finansijskih izvještaja u cilju unapređenja transparentnosti političkog finansiranja (čl. 12, 24, 30 i 48–51 ZFPSiIK). Međutim, pravila o transparentnosti koja regulišu finansiranje političkih kampanja za kandidate na izborima nijesu dovoljna. Pored toga, Zakonom o lobiranju propisani su uslovi i način obavljanja aktivnosti lobiranja; Zakon o lobiranju je bio u postupku revizije u vrijeme posjete državi radi rješavanja pitanja kao što su licenciranje i registracija, izvještavanje o kontaktima i povrede zakona.

Sprečavanje sukoba interesa predviđeno je ZSK, koji obavezuje svakog javnog službenika da izbjegava i prijavljuje sukob interesa (čl. 7). Član 7 st. 2 definiše sukob interesa kao privatni interes koji utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije. ASK utvrđuje postojanje sukoba interesa i preduzima mjere za njihovo sprečavanje (čl. 7). Izjave o privatnom interesu dostavljaju se ASK-u na dobijanje obaveznog mišljenja (čl. 8). U slučaju povreda mogu se preduzeti upravni postupci i sankcije (čl. 7, st. 4 i 5, čl. 102 i čl. 103). Međutim, poslanici, odbornici i javni funkcioneri koji si izuzeti posebnim zakonom ili drugim propisima nijesu u obavezi da se izjašnjavaju prema Zakonu o sprečavanju korupcije¹² (čl. 8 stav 2). Slična pravila su sadržana i u ZDSiN koji propisuje pravila o sukobu interesa, primanju poklona i dodatnom radu državnih službenika (čl. 75 – 79). Međutim, o primjeni članova zakona koji se odnose na sukob interesa smjernice su ograničene.

¹² Poslanici u pogledu izjašnjavanja o sukobu interesa su obuhvaćeni odredbama člana 10 Etičkog kodeksa poslanika („Sl. list CG”, br. 046/19 od 07.08.2019. godine), dok odbornici nijesu.

Usvojeni su razni etički kodeksi i kodeksi ponašanja za različite kategorije javnih funkcionera u cilju promovisanja integriteta, poštenja i odgovornosti. U slučaju povreda mogu se primijeniti disciplinske mjere. Određeni zakoni takođe utvrđuju posebne sankcije. Osim toga, postoje smjernice za jačanje etike i integriteta visokih izvršnih funkcionera.¹³

Zakon o sprečavanju korupcije propisuje zaštitu lica koja podnose prijavu (čl. 65 i 72). Uspostavljene su specijalizovane telefonske linije i adrese elektronske pošte za prijavljivanje, uključujući i anonimno podnošenje prijava. Organi vlasti i drugi subjekti su imenovali ovlaštena lica za prijem prijava o uzbunjivanju (čl. 55 ZSK). Tokom posjete državi, istaknuto je da postojeće mjere zaštite zviždača nijesu uvijek efikasno sprovedene u praksi, što je posljedica nedostatka resursa.¹⁴

Crna Gora ima sistem za objelodanjivanje finansijskih podataka za javne funkcionere (vidjeti odjeljak o čl. 52 st. 5 Konvencije u nastavku). Primanje poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije zabranjeno je javnim funkcionerima, uključujući njihove supružnike i djecu koja žive u istom domaćinstvu, sa izuzetkom protokolarnih poklona i poklona male vrijednosti. Primljeni pokloni se moraju prijaviti organima vlasti u kojima funkcioneri vrše javne funkcije (čl. 16–20 ZSK). U slučajevima nepoštovanja ovih odredbi izriču se sankcije.

Nezavisnost sudstva utvrđena je Ustavom (čl. 118). Sudije imenuje i razrješava Sudski savjet, samostalan i nezavisan organ koji nadgleda karijere sudija, od imenovanja do prestanka funkcije (čl. 124–128 Ustava). Međutim, većina članova Savjeta nijesu sudije. Organizacija sudova, pravosudna uprava i izbor i razrješenje sudija uređuju se Zakonom o sudovima i Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama. Pored etičkih modula i radionica koje organizuje Centar za obuku u pravosuđu i državnom tužilaštvu, 2014. godine usvojen je i Kodeks sudijske etike, čije sprovođenje prati Komisija za etički kodeks sudija. Svi sudovi su usvojili planove integriteta, a za dodjeljivanje predmeta koristi se Pravosudni informacioni sistem.

Tužilaštvo uživa nezavisnost (čl. 134 Ustava). Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce imenuje i razrješava Skupština (čl. 135). Organizacija Državnog tužilaštva, uključujući izbor i razrješenje tužilaca, regulisana je Zakonom o Državnom tužilaštvu. Tužilački savjet je 2018. godine usvojio Etički kodeks javnih tužilaca, a njegovo sprovođenje nadgleda Komisija za Etički kodeks javnih tužilaca. Državno tužilaštvo takođe izrađuje i sprovodi planove integriteta u konsultaciji sa ASK-om. Uz to, sve sudije i tužioci podliježu sistemu objelodanjivanja finansijskih podataka.

Javne nabavke i upravljanje javnim finansijama (čl. 9)

Javne nabavke su regulisane Zakonom o javnim nabavkama, koji propisuje jasna pravila o različitim vrstama postupaka nabavki, uključujući i otvorene postupke (čl. 51). Za objavljivanje tenderske dokumentacije koristi se elektronski sistem javnih nabavki (čl. 45 i 60). Naručilac formira komisiju za otvaranje i vrednovanje ponuda (čl. 48) na osnovu unaprijed utvrđenih kriterijuma za izbor ponude i dodjelu (čl. 141–143). Utvrđen je razuman vremenski rok za pripremu i dostavljanje ponuda u okviru različitih postupaka nabavke (poglavlje IV). Ugovor se uglavnom dodjeljuje najpovoljnijoj ponudi (čl. 143. i 149.). ZoJN takođe uređuje izbor i obuku osoblja za nabavke (čl. 47, 49 i 50). Od 2019. godine nadležni organ za javne nabavke je Ministarstvo finansija, koje vrši administrativni nadzor nad sprovođenjem ZoJN i propisa donijetih na osnovu ZoJN. Jedinica inspekcije za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovih propisa iz člana 209. ZoJN. Inspekcijski nadzor regulisan je članom 210.

Žalbeni mehanizam čini Komisija za zaštitu prava, koja je specijalizovani, nezavisan i samostalan organ zadužen da vrši reviziju postupaka javnih nabavki i štiti prava učesnika (čl. 198–208 ZoJN). S izuzetkom jednostavne nabavke, gdje je umjesto

¹³ Pored toga, Vlada Crne Gore je usvojila Pravilnik o izmjeni i dopuni Poslovnika o Vladi Crne Gore, koji je stupio na snagu 6. januara 2024. godine. Ovim izmjenama se uvode obavezne provjere integriteta (čl. 16a) za savjetnike Predsjednika Vlade, šefa kabineta premijera, zamjenika šefa kabineta premijera i savjetnike potpredsjednika Vlade u okviru procesa zapošljavanja. Procedura zahtijeva od Generalnog sekretara Vlade da zatraži od ASK-a provjeru da li su protiv ovih lica u toku ili su okončani postupci zbog povrede odredaba zakona kojim se uređuje sprečavanje i suzbijanje korupcije.

¹⁴ Organi vlasti su izvijestili da su u okviru izmjena ZSJ iz 2024. godine unijete izmjene u odjeljak o zaštiti zviždača.

pravne zaštite predviđen inspekcijski postupak, oštećena strana u postupku nabavke može preko naručioca uložiti žalbu Komisiji (čl. 185. i 192 ZoJN). Komisija u tom slučaju mora da obustavi proces nabavke, a njena rješenja podliježu razmatranju od strane upravnih sudova (čl. 187 i 197 ZoJN). Presude shodno ovom mehanizmu podliježu žalbama pred Upravnim sudom (čl. 197 ZoJN).

Jedno poglavlje ZoJN posvećeno je komunikaciji, sukobu interesa i antikoruptivnom djelovanju. Predstavnicima naručilaca su dužni da dostave izjave o sukobu interesa (čl. 43). Pored toga, postoje pravila za sprečavanje sukoba interesa među članovima Komisije za zaštitu prava (čl. 202 ZoJN).

Postupak pripreme i usvajanja budžeta propisan je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO), dok nadzor nad njegovim sprovođenjem vrši MF. U vršenju nadzora, imenovani inspektori imaju dužnost i ovlašćenja za kontrolu korišćenja budžetskih sredstava od strane različitih javnih subjekata, uključujući kontrolu računovodstvene, finansijske i druge poslovne dokumentacije (čl. 78 ZBFO). Shodno istom članu, budžetski inspektor ima ovlašćenje da pokrene prekršajni postupak u vezi sa uočenim nepravilnostima. Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru reguliše sistem unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, uključujući finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju. Za koordinaciju i usaglašavanje ovog sistema nadležno je Ministarstvo finansija. Pravila o izvještavanju o prihodima i rashodima propisana su Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru (poglavlje VI o finansijskom izvještavanju). Što se tiče trenutnih napora na planu povećanja transparentnosti i odgovornosti, Crna Gora je takođe izvjestila da će niz izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu u javnom sektoru stupiti na snagu 2027. godine.

Zakon o računovodstvu u javnom sektoru propisuje načine vođenja knjiga, kao i novčane kazne u slučajevima nepoštovanja zakona (čl. 5, 16 i 46). Krivični zakonik kriminalizuje falsifikovanje dokumenata (čl. 412-415).

Javno izvještavanje; učešće društva (čl. 10 i 13)

Pravo na pristup informacijama utvrđeno je Ustavom (čl. 51) i uređeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.¹⁵ Pristup se može odbiti iz razloga propisanim članom 14 ZSPI, a potrebno je navesti i razloge za odbijanje pristupa (čl. 30 ZSPI). Žalba u vezi pristupa informacijama može se podnijeti javnom organu i Savjetu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a zatim i Upravnom sudu (čl. 34-38 ZSPI). Poseban postupak je utvrđen Zakonom o upravnom postupku (čl. 123 i 129).

AZLPSPi je nadležna za vršenje nadzora zakonitosti upravnih rješenja po zahtjevima za pristup informacijama i za vođenje informacionog sistema za pristup informacijama, pri čemu su javni organi dužni da dostavljaju relevantne informacije i podatke (čl. 41 i 42 ZSPI). Javne institucije su takođe u obavezi da odrede osoblje koje će se baviti predmetnim zahtjevima (čl. 11 ZSPI) i da proaktivno objavljuju informacije (čl. 12), uključujući i u otvorenom formatu (čl. 12a). AZLPSPi dalje ima ovlašćenje da vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i da pokrene prekršajne postupke u slučaju nepoštovanja zakonskih odredbi (čl. 39). U vrijeme posjete državi, predlog zakona o izmjenama i dopunama ZSPI je bio u postupku razmatranja.

Ministarstvo za državnu upravu, digitalno društvo i medije kreiralo je dva portala – vladin internet portal (GOV.ME) i portal eUprave sa ciljem pojednostavljivanja javnog pristupa informacijama i pružanja vladinih usluga. Više institucija objavljuje većinu planova integriteta koji sadrže informacije o rizicima od korupcije, a ASK takođe objavljuje rezultate ocjene donošenja i sprovođenja planova integriteta.

Prilikom izrade zakona i strategija obavezne su javne rasprave shodno Zakonu o državnoj upravi (čl. 52) i Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Pored toga, Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018–2020 je usvojena kako bi se omogućilo učešće civilnog

¹⁵ Vlada Crne Gore je 29. decembra 2023. godine predložila izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama. V.24-15327

društva u procesu donošenja odluka.¹⁶ ASK je takođe potpisala memorandum o razumijevanju sa nekoliko organizacija civilnog društva za sprečavanje korupcije.

ASK pruža informacije o svom mandatu i antikorupcijskim naporima, naročito putem biltena i kampanja na društvenim mrežama. Sprovedena su godišnja istraživanja o stavovima javnosti o korupciji i upoznatosti sa radom ASK, čime je značajno podignuta javna svijest i učešće u antikorupcijskim naporima.

Pored sprovođenja različitih kurseva obuke o integritetu i borbi protiv korupcije, u vrijeme posete zemlji, ASK je bila u procesu pripreme predloga za uvođenje tematskih jedinica o borbi protiv korupcije u redovni nastavni plan i program škola.

Ne postoje namjenske mjere za zaštitu slobode da se traže, primaju, objavljuju ili diseminiraju informacije o korupciji. Svako može prijaviti korupciju direktno Agenciji za sprečavanje korupcije.

Privatni sektor (art. 12)

Standardi i zahtjevi u oblasti računovodstva i revizije regulisani su Zakonom o računovodstvu (čl. 3, 32 i 38) i Zakonom o reviziji (čl. 3, 44 i 49). U cilju sprečavanja potencijalnog sukoba interesa, bivšim javnim funkcionerima je zabranjeno zasnivanje radnog odnosa ili sticanje interesa u pravnim licima u periodu od dvije godine nakon prestanka javne funkcije (čl. 15. ZSK). Informacije o saradnji između organa za sprovođenje zakona i privatnih subjekata su ograničene.

Zakon o privrednim društvima i drugi relevantni zakoni zahtijevaju registraciju preduzeća kod Centralnog registra privrednih subjekata. Crna Gora je uvela i registar stvarnih vlasnika pravnih lica, poznat kao Registar stvarnih vlasnika, kao posebno odjeljenje u okviru sektora usluga i registracije Poreske uprave.

Osim Kodeksa korporativnog upravljanja, pri Privrednoj komori uspostavljeni su i Kodeks poslovne etike i Sud časti za odlučivanje o povredama dobrih poslovnih običaja. Ministarstvo ekonomskog razvoja nadležno je za sprečavanje zloupotrebe subvencija dodijeljenih u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Privredni subjekti su dužni da vode uredne računovodstvene knjige i evidenciju. Za kršenje računovodstvenih obaveza i obaveza izvještavanja propisane su kazne (čl. 38. i 39. Zakona o računovodstvu). Pored toga, mogu se primijeniti krivične odredbe o izradi lažnih bilansa i falsifikovanju službenih dokumenata (čl. 278 i 414 KZ).

Računovodstvene prakse u svrhu činjenja krivičnih djela korupcije, kako su definisane članom 12 stav 3 Konvencije, nijesu zabranjene.

Zabrana mogućnosti odbitka poreza na troškove koji je smatraju mitom nije izričito navedena u poreskim propisima.

Mjere za sprečavanje pranja novca (čl. 14)

Zakonski okvir Crne Gore za sprečavanje i borbu protiv pranja novca prvenstveno čini Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Nadzorni organi, kako je definisano članom 94¹⁷ ZSPNFT, vrše nadzor nad svim subjektima koji su obveznici, uključujući finansijske institucije i određena nefinansijska preduzeća i zanimanja, i ovlašćeni su da vrše inspekcije i izriču kazne.

Članovi 5a i 5b ZSPNFT definišu nacionalnu procjenu rizika, uključujući pojedinosti o njoj i uslovima pod kojima treba da se vrši, kao i i mandat za formiranje stalnog nacionalnog koordinacionog tijela. Obveznici imaju mandat za preduzimanje odgovarajućih radnji u cilju identifikovanja, procjene i razumijevanja sopstvenih rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, i za sprovođenje neophodnih mjera za njihovo ublažavanje, kako je navedeno u čl. 6 i 7 ZSPNFT.¹⁸ Crna Gora je sprovela dvije Nacionalne procjene rizika: jednu 2014. godine, kojom je koordinirala Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, a drugu 2020. godine, kojom je

¹⁶ Vlada Crne Gore je 8. jula 2022. godine usvojila Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026 koja sadrži AP 2022–2023.

¹⁷ Član 131 u novom amandmanu

¹⁸ Konkretno, čl. 7, 11 i 12 u novom amandmanu

koordinirala Finansijsko-obavještajna jedinica.

Obveznici obuhvataju sve kategorije finansijskih institucija i niz određenih nefinansijskih preduzeća i zanimanja, kao i usluge prenosa novca ili vrijednosti (čl. 4 ZSPNFT). Iako advokati i notari formalno ne spadaju u obveznike, oni i dalje podliježu određenim obavezama sprečavanja pranja novca shodno ZSPNFT (čl. 49 i 50).¹⁹ Međutim, nedostatak propisa i jasnih smjernica kojima se razgraničavaju posebne obaveze advokata i notara shodno ZSPNFT, može dovesti do manjkavosti u sprovođenju.

ZSPNFT definiše sveobuhvatne procedure za identifikovanje klijenata.²⁰ Zabranjuje anonimne račune (čl. 39) i daje mandat obveznicima da utvrđuju i provjeravaju identitet klijenata, uključujući stvarne vlasnike (čl. 8²¹ stav 1). Zakonodavstvo daje jasne smjernice o tome kada je identifikacija klijenta neophodna i ističe važnost pouzdanih izvora za ovaj proces, obuhvatajući kategorije klijenata kao što su pojedinci, pravna lica i strani trastovi²² (čl. 14–17).²³ Međutim, nijesu obuhvaćene neprofitne organizacije.

Obveznici su dužni da čuvaju evidenciju i podatke koji se odnose na identifikaciju klijenata, pojedinosti o računima, bankovnim transferima, poslovnu korespondenciju i izvještaje najmanje 10 godina od prestanka poslovnog odnosa ili izvršenja transakcija (čl. 91²⁴). Sposobnost rekonstruisanja pojedinačnih transakcija u cilju otkrivanja kriminalnih djelatnosti je takođe jedan od zahtjeva (čl. 6 st. 7, čl. 78 i čl. 91 st. 1). Pored toga, evidencija koju vodi Finansijsko-obavještajna jedinica čuva se 11 godina (čl. 93²⁵ stav 1).

Obaveza prijavljivanja sumnjivih transakcija je propisana članom 65²⁶ ZSPNFT.

Odjeljenje za finansijsko-obavještajne poslove vrši nadzor nad sprovođenjem mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Crnoj Gori i ima ključnu dužnost da djeluje kao nacionalni centar za prijem i analizu prijava sumnjivih transakcija i drugih informacija od značaja za pranje novca, povezana predikatna krivična djela i finansiranje terorizma, kao i za dostavljanje informacija. Odjeljenje ima zakonski mandat da sarađuje na međunarodnom nivou i razmjenjuje informacije (čl. 55 stav 1, član 56 stav 2 tačka a i član 68 ZSPNFT).

U vrijeme posjete zemlji, komisija za koordinaciju, nadležna za nacionalnu koordinaciju po pitanjima borbe protiv pranja novca, bila je u postupku formiranja. Ovu komisiju čine relevantne institucije, uključujući policiju, druge bezbjednosne agencije i tužilaštvo.

Crna Gora je implementirala sistem „samoprijavljivanja“ u cilju vršenja nadzora nad kretanjem valuta preko granica i prevoza prenosivih instrumenata od strane lica koja ulaze ili izlaze iz zemlje sa iznosima koji su jednaki ili veći od 10.000 EUR. Nadzor nad ovim sistemom vrši Uprava carina (čl. 10 Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima; Odluka o visini iznosa gotovog novca koji se može unositi ili iznositi iz Crne Gore bez prijavljivanja („Sl. list CG“, br. 38/10)). Finansijsko-obavještajna jedinica ima zakonsko ovlaštenje za pristup podacima koji se odnose na prijavljena i neprijavljena kretanja preko granice, iznose koji premašuju graničnu vrijednost, kao i one koji su manji od graničnog iznosa, ali izazivaju sumnju u pranje novca (čl. 74, 82 i 83 ZSPNFT).²⁷

Definicija falsifikata obuhvata lažne prijave, a neprijavljivanje podliježe novčanim kaznama u rasponu od 500 do 2.200 EUR (čl. 16 Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima). Međutim, čini se da ovim sankcijama nedostaje dovoljna proporcionalnost i da ne djeluju kao sredstvo odvraćanja. Ne postoje izričita ovlaštenja koja su data carinskim organima da preduzimaju prinudne mjere, kao što

¹⁹ U kontekstu novih izmjena i dopuna ZSPNFT, notari i advokati se takođe smatraju obveznicima shodno članu 4.

²⁰ Elektronska identifikacija je uključena u čl. 23 novog amandmana.

²¹ Član 63 u novom amandmanu.

²² Crna Gora nema režim za trustove. Dakle, pravni aranžmani se ne mogu uspostaviti unutar Crne Gore.

²³ Čl. 21-32 u novom amandmanu

²⁴ Član 127 u novom amandmanu

²⁵ Član 130 u novom amandmanu ZSPNFT

²⁶ Član 84 u novom amandmanu

²⁷ Član 111 u novom amandmanu

je oduzimanje u svrhu konačne konfiskacije, niti imaju ovlaštenje da traže i dobijaju dodatne informacije o porijeklu valute ili BNI i njihovom namjenom. Pored toga, ovaj sistem se ne sprovodi za transfer poštom i prevozom tereta.

Prema članu 34 ZSPNFT, obrasci za elektronski prenos sredstava moraju da sadrže tačne i potpune podatke o platiocu, a takvi podaci se moraju čuvati u cijelom platnom lancu. Pored toga, pružaoci platnih usluga su dužni da odbiju izvršenje prenosa sredstava ako su podaci o platiocu nepotpuni i/ili da traže dopunu podataka o platiocu u najkraćem mogućem roku (čl. 34 stav 3).²⁸

Crna Gora je član Komiteta eksperata za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) od 2007. godine i prošla je četvrti ciklus uzajamne evaluacije na osnovu Preporuka FATF 2015. godine.²⁹ Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT) je 2005. godine postala članica Egmont grupe finansijsko-obavještajnih jedinica i obnovila je članstvo 4. novembra 2020. godine, čime je značajno povećana razmjena podataka i informacija sa finansijskim obavještajnim jedinicama drugih zemalja. Crna Gora takođe ima status posmatrača kod Evroazijske grupe za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kao i kod regionalne grupe finansijsko-obavještajnih službi, koja uključuje Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Srbiju i Sloveniju.

Finansijsko-obavještajna jedinica Crne Gore je potpisala 36³⁰ bilateralnih sporazuma sa partnerima u stranim jurisdikcijama o saradnji u borbi protiv pranja novca. Ministarstvo pravde Crne Gore obezbjeđuje pravosudnu saradnju u tom pogledu sazivanjem regionalnih sastanaka, naročito sa zemljama Zapadnog Balkana.

2.2. Uspjesi i dobre prakse

- ASK je uspostavila široku saradnju sa civilnim društvom potpisivanjem memoranduma o razumijevanju sa nekoliko organizacija za sprečavanje korupcije (čl. 13 stav 1).

2.3. Izazovi u sprovođenju

Preporuke su da Crna Gora:

- preduzme mjere za usvajanje, redovno ažuriranje i praćenje sprovođenja sveobuhvatne dugoročne strategije za borbu protiv korupcije, u cilju održavanja efikasnih i koordinisanih antikorupcijskih politika³¹ (čl. 5 stav 1);
- preduzme mjere kako bi se obezbijedilo da ASK ima adekvatne kapacitete za ispunjavanje svog širokog mandata, uključujući i omogućavanje korišćenja resursa koji se odnose na relevantne potrebe i opremanje dovoljno kadra za vršenje različitih funkcija (čl. 5 st. 2 i 3 i čl. 6 stav 2).
- nastoji da ojača integritet u javnom sektoru usvajanjem mjera kojima se uređuju izbor, obuka i rotacija osoba za radna mjesta koja su posebno osjetljiva na korupciju, gdje je to potrebno (čl. 7 stav 1 tačka b);
- razmotri preduzimanje mjera za povećanje transparentnosti u političkim kampanjama i privede kraju reviziju Zakona o lobiranju (čl. 7 stav 3);³²
- nastoji da ojača mjere za sprečavanje sukoba interesa tako što će obezbijediti da javni organi imaju dovoljno smjernica za sprovođenje članova ZDSiN koji se odnose na sukob interesa; i proširi obaveze u vezi sa sukobom interesa shodno ZSK kako bi bili obuhvaćeni svi javni funkcioneri, naročito uključujući kategorije koje su trenutno izuzete ili regulisane posebnim instrumentima, kao što su poslanici i odbornici (čl. 7 stav 4);
- razmotri jačanje postojećih mjera zaštite zviždača tako što će se obezbijediti da

²⁸ Čl. 35-40 u novom amandmanu

²⁹ Peti krug uzajamne evaluacije Crne Gore od strane Komiteta eksperata za ocjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma održan je u martu 2023. godine.

³⁰ Organi vlasti su izvijestili da su nakon posjete zemlji potpisana tri dodatna sporazuma.

³¹ Organi vlasti su izvijestili da je Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028 usvojena na sjednici Vlade 4. juna 2024. godine.

³² Novi Zakon o lobiranju usvojen je 6. juna 2024. godine („Sl. list CG“, br. 054/24).

ASK i druga tijela nadležna za zaštitu zviždača imaju dovoljne resurse za efikasno sprovođenje mjera zaštite (čl. 8 stav 4);³³

- nastavi sa naporima u pravcu preduzimanja korektivnih mjera za promovisanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama (čl. 9 stav 2);
- nastoji da poveća zastupljenost sudija u sastavu Sudskog savjeta (čl. 11 stav 1);
- preduzme dalje mjere za unapređenje saradnje između agencija za sprovođenje zakona i relevantnih privatnih subjekata u sprečavanju korupcije (čl. 12 stav 2);
- usvoji izričitu odredbu kojom se zabranjuje odbitak poreza na troškove koji predstavljaju mito (čl. 12 stav 4);
- nastavi sa razvijanjem javnih obrazovnih programa koji doprinose netoleranciji prema korupciji, kao što su nastavni planovi i programi za škole i univerzitete (čl. 13 stav 1 tačka c);
- ojača mjere za zaštitu slobode da se traže, primaju, objavljuju i dostavljaju informacije o korupciji (čl. 13 stav 1 tačka d);
- poveća svoj kapacitet za otkrivanje i odvracanje od svih oblika pranja novca, uključujući kroz procjenu ranjivosti neprofitnog sektora na pranje novca, i sprovede odgovarajuće mjere za ublažavanje rizika; osim toga, radi bolje pravne jasnoće, da donese propise ili jasne smjernice u vezi sa obavezama advokata i notara shodno ZSPNFT (čl. 14 stav 1 tačka a);
- nastavi da ulaže napore u cilju poboljšanja koordinacije u vezi sa sprečavanjem i borbom protiv pranja novca (čl. 14 stav 1 tačka b);
- razmotri unapređenje režima prijavljivanja gotovog novca koji prelazi granicu kako bi se obuhvatili transferi putem pošte i prevoza tereta; ovlasti svoje nadležne organe da preduzimaju mjere prinude, kao što je oduzimanje radi krajnje konfiskacije sredstava za koja se sumnja da su predmet pranja novca, i da im da ovlaštenje da traže i pribavljaju dodatne informacije o porijeklu valute ili BNI i njihovoj predviđenoj upotrebi; i usvoji i sprovede odvracajući i proporcionalniji režim sankcionisanja (čl. 14 stav 2).

3. Poglavlje V: povraćaj imovine

3.1. Zapažanja o sprovođenju članova koji su predmet ocjene

Opšta odredba; posebna saradnja; bilateralni i multilateralni sporazumi i aranžmani (čl. 51, 56 i 59)

Po pravilu, međunarodna saradnja u krivičnim stvarima u Crnoj Gori zavisi od postojanja relevantnog ugovora. U nedostatku takvog ugovora, saradnja u vezi sa oduzimanjem, konfiskacijom i upravljanjem imovinskom koristi stečenom krivičnim djelom regulisana je odgovarajućim odredbama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću (poglavlje VIII, čl. 78 – 83) ili na osnovu reciprociteta. Alternativno, Zakon o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima primjenjuje se na pitanja međunarodne saradnje koja nijesu uređena Zakonom o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću,

Primat ratifikovanih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo i njihov integritet u unutrašnjem pravnom poretku sadržan je u Ustavu (čl. 9), čime se ukazuje da se relevantne odredbe Konvencije neposredno primjenjuju u zemlji.

Ministarstvo pravde je centralni organ za uzajamnu pravnu pomoć, koji ima posebnu jedinicu za međunarodnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima. Službeni jezici Savjeta Evrope smatraju se prihvatljivim jezicima u pružanju uzajamne pravne pomoći. U hitnim slučajevima, zahtjevi za saradnju mogu se uputiti preko Nacionalnog centralnog biroa Međunarodne organizacije kriminalističke policije (INTERPOL) (čl. 4 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima).

³³ Organi vlasti su izvijestili da je u junu 2024. godine stupio na snagu novi Zakon o sprečavanju korupcije, kojim je nadležnost za zaštitu zviždača povjerena isključivo sudovima.
V.24-15327

U okviru Odsjeka za međunarodnu operativnu policijsku saradnju Uprave policije postoji Kancelarija za povraćaj imovine.

Član 42 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima državnom tužiocu daje prerogativ da dijeli informacije sa nadležnim organom vlasti druge države ukoliko se smatra da bi ti podaci mogli biti korisni toj državi za pokretanje ili vođenje istrage ili sudski postupak. Nadalje, član 71 ZSPNFT ovlašćuje Finansijsko-obavještajnu jedinicu da nadležnom organu vlasti druge države, pod uslovom reciprociteta, dostavlja podatke, informacije i dokumentaciju o određenom licu ili transakciji kada postoje razlozi za sumnju na izvršenje pranja novca ili finansiranja terorizma i povezana predikatna krivična djela.

Crna Gora je od 2006. godine potpisala 14 bilateralnih sporazuma o pravosudnoj saradnji, uključujući i u krivičnim stvarima, koji obuhvataju pitanja iz oblasti pravne pomoći i uzajamnog priznavanja i izvršenja sudskih odluka. Crna Gora je takođe potpisnica niza multilateralnih sporazuma koji sadrže odredbe o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i olakšavanju povrata imovine kroz međunarodnu saradnju.

Crna Gora je članica Globalne mreže fokusnih tačaka za povraćaj imovine INTERPOL/Inicijative za povraćaj ukradene imovine (StAR) i Međuagencijske mreže za povraćaj dobara Camden.

Crna Gora je potpisnica više bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji imaju za cilj olakšavanje saradnje u svrhu povrata imovine.

Sprečavanje i otkrivanje transfera imovinske koristi stečene kriminalom; finansijsko-obavještajna jedinica (čl. 52 i 58)

ZSPNFT sadrži pravila u vezi sa dubinskom provjerom, stvarnim vlasništvom i pojačanom kontrolom u pogledu politički eksponiranih lica, članova njihovih porodica i bliskih saradnika. Bliski saradnici, kako je definisano, obuhvataju fizička lica koja su zajedno sa politički eksponiranim licima vlasnici pravnih lica i fizička lica koja su vlasnici pravnih lica ili su uspostavili poslovne odnose u korist politički eksponiranih lica (čl. 32 i 33). Međutim, ne postoji lista domaćih i stranih politički eksponiranih lica koju su prethodno utvrdila regulatorna tijela, niti postoje posebne smjernice za identifikovanje politički eksponiranih lica. Štaviše, navedene odredbe se primjenjuju samo na politički eksponirana lica koja su državljani Crne Gore.

Obveznici moraju da utvrde stvarno vlasništvo nad pravnim licima u skladu sa sveobuhvatnim kriterijumima, dok Poreska uprava vodi registar stvarnih vlasnika koji dostupan organima za sprovođenje zakona i FOJ (čl. 21, 21a i 21b). Međutim, ne postoji obaveza pravnih lica da ažuriraju podatke o stvarnom vlasništvu. Dalje, ne postoje mehanizmi verifikacije pomoću kojih bi se osigurala tačnost podataka o stvarnom vlasništvu u registru.

U cilju pružanja dodatnih smjernica obveznicima, Crna Gora je usvojila Pravilnik o smjernicama za izradu analize rizika i faktorima rizika u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma (Sl. list CG, br. 65/18 od 09.10.2018. god.) i Smjernice za izradu analize rizika i faktorima rizika u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Savjet Centralne banke Crne Gore je u aprilu 2019. godine usvojio Smjernice za izradu analize rizika i faktorima rizika u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma kod obveznika koje nadzire Centralna banka Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 22/19).

Na osnovu člana 63 ZSPNFT, Finansijsko-obavještajna jedinica može zahtijevati od obveznika da sprovodi kontinuirano praćenje finansijskog poslovanja klijenta u vezi sa kojim postoje razlozi za sumnju na izvršenje pranja novca i povezana predikatna krivična djela. Crna Gora može izvještavati strane partnere o rezultatima praćenja u skladu sa članom 70 Zakona, koji ovlašćuje Finansijsko-obavještajnu jedinicu da na zahtjev FOJ druge države dostavlja podatke i informacije o licima ili transakcijama u vezi sa razlozima za sumnju u izvršenje pranja novca i povezanih predikatnih krivičnih djela ili finansiranja terorizma. Nadležni organi su potvrdili da se ova odredba primjenjuje u svakodnevnom poslovanju FOJ prilikom razmjene podataka sa FOJ drugih država.

Opšti zahtjevi za vođenje evidencije su adekvatno adresirani, kako je gore objašnjeno u sklopu člana 14 Konvencije (čl. 78–93a ZSPNFT). Međutim, s obzirom da nijesu potrebna ažuriranja u vezi sa podacima o stvarnom vlasništvu, djelotvornost opšteg vođenja evidencije u vezi sa takvim vlasništvom može biti ograničena.

Član 40 ZSPNFT izričito zabranjuje uspostavljanje ili nastavak korespondentskih odnosa sa fiktivnim bankama i sa drugim kreditnim institucijama za koje je poznato da dozvoljavaju fiktivnim bankama da koriste svoje račune.

U skladu sa članom 23 Zakona o sprečavanju korupcije, Crna Gora je uspostavila sistem za objelodanjivanje finansijskih podataka koji se primjenjuje na sve javne funkcionere i odabrane kategorije državnih službenika, uključujući i službenike Uprave policije, Uprave carina i Poreske uprave. Ovaj zahtjev za izvještavanje obuhvata imovinu i prihode, kako u zemlji tako i u inostranstvu, i odnosi se na supružnike i djecu koja žive u istom domaćinstvu. Dostavljanje izvještaja, koje se može izvršiti elektronskim putem, obavezno je po stupanju na dužnost i po odlasku sa dužnosti, godišnje, u slučaju uvećanja imovine i prihoda od preko 5.000 EUR i na zahtjev ASK-a (čl. 23). Obim prijavljenih podataka je sveobuhvatan i naveden u članu 24. ASK čuva evidenciju 10 godina (čl. 26), pri čemu je dio podataka javno dostupan (čl. 27). Statistika poštovanja ovih članova pokazuje stope u rasponu od 93 do 99,6%.

ASK vrši provjeru objelodanjivanja finansijskih podataka i skladu sa godišnjim planom, primjenom metoda koje uključuju upoređivanje prijavljenih podataka sa informacijama prikupljenim od drugih organa, kao što su podaci iz baze podataka Poreske uprave. U slučajevima kada neslaganja ukazuju na uvećanje prihoda, javni funkcioneri su dužni da u roku od 30 dana dostave objašnjenje ASK-u (čl. 30 Zakona o sprečavanju korupcije).

U slučaju nedostavljanja ASK-u potpunih ili tačnih podataka o prihodima i imovini, u skladu sa zakonom, javni funkcioner podliježe novčanoj kazni od 500 do 2.000 EUR (čl. 103 st. 22–25 Zakona o sprečavanju korupcije). Međutim, režim sankcija se ne čini proporcionalnim ili odvraćajućim.

Crna Gora može dostaviti informacije o prijavljenoj imovini drugoj državi na zahtjev na osnovu člana 42 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.

Crna Gora ne traži od relevantnih javnih funkcionera koji imaju interes ili su potpisnici ili imaju drugi vid ovlašćenja nad stranim finansijskim računima da prijave taj odnos organima vlasti ili da vode odgovarajuću evidenciju u vezi sa tim.

U skladu sa članom 55 stav 2 ZSPNFT, Finansijsko-obavještajna jedinica je zadužena za prikupljanje, analizu i diseminaciju prijava o sumnjivim transakcijama pribavljenim od obveznika. Radeći po modelu sprovođenja zakona, FOJ je naslijedila Odsjek za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u okviru Uprave policije. Uživa operativnu nezavisnost, kako je navedeno u članu 55 stav 1 ZSPNFT i ovlašćena je da sklapa sporazume o saradnji kako sa domaćim nadležnim organima tako i sa inostranim finansijsko-obavještajnim jedinicama (čl. 56 stav 2a). Ostali državni organi imaju zakonsku obavezu da FOJ bez odlaganja dostavljaju informacije, podatke i dokumentaciju neophodne za vršenje njene centralne uloge (čl. 60). Finansijsko-obavještajnoj jedinici je omogućen neposredan pristup registru stvarnih vlasnika i bazama podataka Uprave carina u vezi sa prijavama o kretanju novca i BIN preko granice.

Mjere za neposredan povraćaj imovine; mehanizmi za povraćaj imovine kroz međunarodnu saradnju u konfiskaciji; međunarodna saradnja u cilju sprovođenja konfiskacije (čl. 53, 54 i 55)

Crna Gora nema posebne zakone kojima se drugim državama daje *locus standi* za pokretanje građanske parnice pred sudovima radi utvrđivanja prava ili vlasništva nad imovinom stečenom izvršenjem krivičnog djela, ili kojima se drugim državama daje pravo na naknadu štete proistekle iz izvršenja krivičnog djela.³⁴

Članovi 42 i 48 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom

³⁴ Nije jasno da li su opšte odredbe koje se odnose na građanske tužbe primjenljive u predmetima koji uključuju strane države.
V.24-15327

djelatnošću daju oštećenoj strani pravo da potražuje naknadu štete i traži odštetu prije pravosnažnosti oduzimanja. Međutim, takav postupak nikada nije sproveden u slučaju koji se odnosi na stranu državu. Član 49 štiti prava trećih savjesnih lica, uključujući i pravna lica, u postupcima konfiskacije.

Organi vlasti Crne Gore mogu izvršiti nalog za konfiskaciju druge države u skladu sa članom 78 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, pod uslovom da postoji odgovarajući ugovor. U nedostatku takvog ugovora, izvršenje se može bazirati na reciprocitetu. Inostrani zahtjevi za saradnju moraju da sadrže pravosnažnu presudu kojom se nalaže oduzimanje imovinske koristi i da ispunjavaju uslove sadržane u članu 81 Zakona. Postupci sprovođenja su slični onima koje uređuju izvršenje inostranih krivičnih presuda, gdje odluke donosi vijeće sastavljeno od troje sudija, bez prisustva strana (član 38 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima). U nalogu za izvršenje konfiskacije moraju se navesti razlozi koji su razmatrani prilikom izricanja kazne, kao i upućivanje na dokaz suda druge države čija presudu treba izvršiti (čl. 38 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima). Međutim, iz postojećih pravila nije jasno da li su organi vlasti u mogućnosti da pruže pomoć u nedostatku naloga za konfiskaciju iz druge države.

Sudovi Crne Gore mogu naložiti oduzimanje imovine stranog porijekla presudom za krivično djelo pranja novca u skladu sa članom 268 Krivičnog zakonika Crne Gore, s obzirom na to da država smatra da su krivična djela počinjena van Crne Gore takođe predikatna krivična djela počinjena u svrhu pranja novca (čl. 2 stav 2 ZSPNFT).

Konfiskacija bez presude u slučaju postojanja okolnosti koje trajno isključuju krivično gonjenje, uključujući i smrt počinioca, moguće je na osnovu člana 10 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Nadležni organi su potvrdili da Crna Gora može obezbijediti saradnju u vezi sa ovakvim nalogima.

Nalozi drugih država za zamrzavanje i zapljenu mogu se izvršiti i u skladu sa članom 78 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Međutim, ne postoje mjere koje dozvoljavaju zapljenu ili zamrzavanje na osnovu zahtjeva stranih država, kada druga država nije izdala odgovarajući nalog.

Crna Gora nije razmatrala preduzimanje dodatnih mjera kako bi svojim nadležnim organima omogućila da sačuvaju imovinu za konfiskaciju, kao što je po osnovu hapšenja u drugoj državi ili krivične prijave u vezi sa sticanjem takve imovine.

Crna Gora može pružiti pravnu pomoć drugoj državi u identifikovanju, traženju i zamrzavanju ili oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, imovine, opreme ili drugih sredstava na osnovu člana 79 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i člana 42 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.

Sadržaj zahtjeva za međunarodnu saradnju regulisan je članom 81 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, u kojem su navedeni zahtjevi uporedivi sa onima propisanim u članu 55 stav 3 Konvencije.

Uzajamna pravna pomoć se pruža u skladu sa Zakonom o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i u skladu sa relevantnim međunarodnim sporazumima koje je Crna Gora ratifikovala (čl. 2 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima).

Crna Gora je dostavila relevantne zakone u toku procesa analize.

Crna Gora ne uslovljava pružanje uzajamne pravne pomoći postojanjem relevantnog ugovora u kojem su ispunjeni uslovi reciprociteta, a Konvenciju smatra pravnim osnovom za takvu saradnju.

Članom 82 Zakona o oduzimanju stečene kriminalnom djelatnošću propisano je da ukoliko zahtjev nadležnog stranog organa za saradnju ne sadrži propisane elemente, od stranog organa će se tražiti da u određenom roku dostavi podatke koji nedostaju. Neispunjavanje ovog zahtjeva dovodi do odbijanja zahtjeva stranog organa. Pored toga, shodno članu 83 istog zakona, privremene mjere se mogu ukinuti ukoliko nijesu finalizovane u roku od dvije godine od izdavanja odgovarajućeg naloga. Sud o tome

mora obavijestiti nadležni organ druge države šest mjeseci prije predmetnog ukidanja. Zakonodavstvo Crne Gore ne koristi *de minimis* vrijednost imovine kao osnov za odbijanje saradnje sa drugim državama i taj prag vrijednosti se ne primjenjuje u praksi.

Shodno članu 49 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, savjesno treće lice ima pravo da učestvuje u postupku konfiskacije do pravosnažnosti odluke. Ako to ne učini, gubi pravo da traži namirenje iz oduzete imovinske koristi.³⁵

Vraćanje i raspolaganje imovinom (čl. 57)

Iako ne postoje posebne odredbe o raspolaganju i vraćanju oduzete imovine, članom 78 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću propisano je da se podjela oduzete imovinske koristi sa drugim državama može urediti međunarodnim ugovorom. Iako zakonski okvir prepoznaje ulogu Konvencije kao primarnog pravnog osnova za pružanje pomoći stranim državama, nepostojanje posebnih pravila u vezi sa vraćanjem oduzete imovine u skladu sa Konvencijom, zajedno sa samo jednim dokumentovanim slučajem povrata, ne pruža adekvatnu pravnu sigurnost i može dovesti do nedosljedne primjene.

Kao što je prethodno pomenuto u dijelu o sprovođenju člana 55 Konvencije, zakonodavstvo Crne Gore u vezi sa zaštitom savjesnih trećih lica u pitanjima oduzimanja i konfiskacije predviđa uzimanje u obzir prava tih lica.

Zakonodavstvo Crne Gore ima odredbe koje imaju za cilj rješavanje zahtjeva za naknadu štete i obeštećenje oštećenih tokom postupka konfiskacije, a potom i kroz obezbjeđivanje prava na žalbu protiv rješenja o konfiskaciji (čl. 42 i 43 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću).

Crna Gora snosi troškove dolaznih zahtjeva za pomoć i može odbiti troškove za kompenzaciju troškova povezanih sa istragama, uključujući troškove vještačenja. Odgovornost za vanredne i nesrazmjerne troškove utvrđuje se zajedničkim sporazumom sa državom koja je uputila zahtjev (čl. 8 Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima).

Postoji pravni osnov da Crna Gora od slučaja do slučaja zaključi aranžmane za konačno raspolaganje oduzetom imovinom (čl. 78 stav 4 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću).

3.2. Uspjesi i dobre prakse

- Neposredan pristup Ministarstva pravde registru bankovnih računa, što doprinosi efikasnim istragama (čl. 14, 51 i 52).
- Prihvatanje više jezika za uzajamnu pravnu pomoć (čl. 51).

3.3. Izazovi u sprovođenju

Preporučuje se da Crna Gora:

- razmotri donošenje liste domaćih i međunarodnih politički eksponiranih lica na čije račune se očekuje da će obveznici primijeniti pojačan nadzor ili razmotri objavljivanje posebnih smjernica za identifikovanje politički eksponiranih lica PEL (čl. 52 stav 1).³⁶
- ojača režim stvarnih vlasnika uspostavljanjem mehanizma za vođenje ažurne, blagovremene i tačne evidencije o stvarnim vlasnicima, uključujući i provjeru dostavljenih informacija (čl. 52 stav 1).
- razmotri procjenu efikasnosti režima provjere, uključujući u smislu korišćenja svih relevantnih podataka za pouzdane i blagovremene unakrsne provjere prijava imovine i ojača režim sankcionisanja u svrhu prijavljivanja imovine i

³⁵ Shodno čl. 26 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, odluke o oduzimanju i konfiskaciji objavljuju se u državnom Službenom listu.

³⁶ Organi vlasti su izvijestili da je u izmjeni Zakona o sprečavanju korupcije od 11.06.2024, članom 55 stav 4 propisano da Registar politički eksponiranih lica vodi ASK. Takođe, članom 4 ZSK propisano je da način vođenja i sadržinu Registra politički eksponiranih lica utvrđuje ASK.

prihoda (čl. 52 stav 5).

- razmotri mogućnost da se od odgovarajućih javnih funkcionera koji imaju interes ili su potpisnici ili imaju drugi vid ovlašćenja u pogledu inostranih finansijskih računa traži da prijave takav odnos organima vlasti i da vode odgovarajuću evidenciju u vezi sa tim (čl. 52 stav 6).
 - odobri stranoj državi *locus standi* za:
 - pokretanje građanske parnice pred svojim sudovima radi utvrđivanja prava ili vlasništva nad imovinom i dobijanja naknade štete proistekle iz izvršenja krivičnog djela (čl. 53 (a) i (b));
 - prepoznavanje legitimnog vlasnika imovine prilikom odlučivanja o konfiskaciji (čl. 53 (c));
 - preduzme mjere koje mogu biti neophodne da bi se lokalnim organima vlasti omogućilo da pružaju uzajamnu pravnu pomoć tako što će pribaviti nalog za konfiskaciju na osnovu zahtjeva druge države i, ako je takav nalog odobren, izvršiti ga (čl. 54 stav 1 tačka b i čl. 55 stav 1 tačka a);
 - preduzme mjere koje su neophodne da bi svojim nadležnim organima dozvolila zamrzavanje ili oduzimanje imovine na zahtjev u nedostatku naloga druge države (čl. 54 stav 2 tačka b i član 55 stav 2).
 - razmotri preduzimanje dodatnih mjera kako bi svojim nadležnim organima dozvolila da sačuvaju imovinu za konfiskaciju, na primjer na osnovu hapšenja u drugoj državi ili krivične prijave u drugoj državi u vezi sa sticanjem takve imovine (čl. 54 stav 2 tačka c).
 - usvoji zakonodavne i druge mjere za primjenu člana 57 stav 1-3 Konvencije.
-