

# Odbor za antikorupciju: Lijek ili placebo?

Novembar, 2012. godine

## UVOD

Izmjenama Poslovnika Skupštine Crne Gore, u maju 2012. godine<sup>1</sup>, predviđeno je osnivanje Odbora za antikorupciju kao stalnog radnog tijela. Nadležnosti novog odbora uključuju nadzor i analizu rada državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i razmatranje pitanja i problema u sprovođenju zakona, strategija i akcionih planova u ovoj oblasti, ali i predlaganje mjera za njihovo unapređenje. Odbor je povjereno i razmatranje predstavlja i njihovo upućivanje nadležnim organima.

Jačanje uloge parlamenta i efikasnija borba protiv korupcije i organizovanog kriminala među ključnim su izazovima u pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Osnivanje Odbora zato predstavlja šansu za sveobuhvatniji napredak u reformama, koje zemlja mora da sprovede. Međutim, u cilju što efikasnijeg korišćenja njegovih nadležnosti i prevazilaženja izazova koji se mogu javiti u radu Odbora za antikorupciju, neophodno je definisati pravce njegovog rada i odnos sa drugim odborima i antikorupcijskim tijelima.

Cilj nam je da ukažemo na moguće dileme u radu novog odbora i da predstavimo poželjna tumačenja njegovih nadležnosti u cilju jačanja ukupne uloge parlamenta u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

<sup>1</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 38 ("Sl.list RCG", br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 3.11.2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 4.8.2011, 25/12 od 11.5.2012)

## Zašto Odbor za antikorupciju?

Aktivnosti Skupštine na planu borbe protiv korupcije do sada su se uglavnom sastojale u razmatranju i izglasavanju određenih zakona.<sup>2</sup> Korišćenje drugih mehanizama koji parlamentu stoje na raspolaganju, u smislu jačanja njegove cjelokupne nadzorne i kontrolne uloge, učestalije je u proteklih dvije godine, ali ima još prostora za unapređenje.<sup>3</sup>

**Administrativni odbor Skupštine, na sjednici održanoj 22. novembra 2012. godine, donio je odluku da Odborom za antikorupciju predsjedava opozicioni poslanik. Time je ispoštovana praksa koja postoji u parlamentima drugih zemalja, ali i preporuke međunarodnih organizacija.**

Relativan proboj u jačanju nadzorne uloge parlamenta bilo je otvaranje parlamentarne istrage i obrazovanje anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne u 2012. godini. Ipak, tokom sprovođenja ove parlamentarne istrage javili su se brojni izazovi i ograničenja koji su, kada je u pitanju sama uloga parlamenta, bili rezultat nerealno postavljenog cilja da se dokaže

- <sup>2</sup> Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, *Izveštaj o implementaciji Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala*, 12. jul 2011. godine
- <sup>3</sup> Osim poslaničkih pitanja, čiji je broj značajno porastao sa 208 pitanja i 38 dopunskih pitanja u 2010. godini na 393 pitanja i 35 dopunskih pitanja u 2011. godini, korišćenje ostalih kontrolnih i nadzornih mehanizama, kao što su konsultativna saslušanja, rijetko je i skoncentrisano u pojedinim odborima. Tokom 2010. godine sprovedena su svega dva saslušanja, da bi se taj broj povećao na sedam saslušanja u 2011. godini. Za relativno veliki broj sprovedenih konsultativnih saslušanja (13 u 2010. i 28 u 2011. godini), najviše je bio zaslužan Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, koji je sproveo 12 saslušanja u 2010. godini, odnosno 21 u 2010. godini.

**Autorka: mr Milena Milošević**

slučaj korupcije, iako je to pitanje krivične a ne političke odgovornosti.<sup>4</sup>

Pojedina stalna radna tijela Skupštine, poput Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, u svom radu su takođe bila djelimično usmjerena na oblast borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Mogućnost jačanja njihovih kapaciteta za intenzivniju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala bio je jedan od razloga zašto pojedini poslanici nisu vidjeli svrsishodnost centralizovanja nadležnosti borbe protiv korupcije u jednom radnom tijelu.<sup>5</sup> Centar za monitoring i istraživanja (CEMI), na drugoj strani, još 2010. godine zagovarao je uspostavljanje posebnog antikorupcijskog odbora, uz argument da, između ostalog, ojačavanje funkcija postojećih odbora ne bi u dovoljnoj mjeri doprinijelo borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, jer je to samo jedan aspekt njihovog djelovanja.<sup>6</sup>

Zato je i dalje aktuelno pitanje pozicije novog odbora u odnosu na postojeća radna tijela, čiji se rad do sada djelimično fokusirao i na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Drugim riječima, postavlja se pitanje da li, u kontekstu postojećih aktivnosti parlamenta u ovoj oblasti, nadležnosti novog odbora predstavljaju puko dupliranje poslova, ili je, njegovim formiranjem, moguće proizvesti sinergetski efekat u ukupnim aktivnostima Skupštine u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

## ***Nadležnosti – između norme i prakse***

Formulacija nadležnosti Odbora za antikorupciju ostavlja prostor za njihovo široko tumačenje. Shodno tome, iako se neke aktivnosti novog tijela podrazumijevaju samim uvidom u odredbe Po-

4 Institut alternativa, *Istraga afere Telekom u Skupštini: nerealna očekivanja i realna ograničenja*, novembar 2012. godine

5 Informacija dobijena na osnovu intervjua istraživača Instituta alternativa sa poslanicima vladajuće koalicije i opozicionih partija u 24. sazivu Skupštine Crne Gore

6 Centar za monitoring i istraživanja, CEMI, *Predlog za povećanje efektivnosti i uloge parlamenta u borbi protiv korupcije*, 2010.

slovnika, u cilju što efikasnijeg rada neophodno je voditi računa o sveobuhvatnoj primjeni njegovih nadležnosti.

Pod nadležnošću odbora da nadzire i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, podrazumijeva se sprovođenje nadzora nad glavnim antikorupcijskim tijelima i institucijama, kao što su Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupciju Uprave policije, Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i terorizma Vrhovnog državnog tužilaštva i sl., ali i praćenje, tj. analiza rada Državne revizorske institucije, ombudsmana, Nacionalne komisije za praćenje implementacije Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije itd. Da bi proizvela odgovarajući učinak, ova nadležnost treba da podrazumijeva i razmatranje budžetskih sredstava koja se dodjeljuju ovim institucijama, u cilju njihovog što efikasnijeg rada.

Novi odbor ima ulogu da razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona, strategija i akcionih planova u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i da predlaže mjere za njihovo unapređenje. Stoga je pristup svim izvještajima pojedinih državnih organa iz različitih Vladinih resora o sprovođenju antikorupcijskih mjera preduslov za uspješno sprovođenje ukupne nadzorne uloge novog Odbora. Takođe, kako preporučuju UNDP i GOPAC, važno je novom Odboru obezbijediti da daje preporuke na nove strategije i akcione planove u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, prije nego što ih Vlada usvoji.<sup>7</sup> Time se obezbjeđuje veći uticaj na konačnu verziju Vladinih strateških dokumenata, ali i pruža mogućnost za temeljno praćenje implementacije preporuka Odbora.

U dijelu razmatranja sprovođenja zakona u ovoj oblasti i predloga za njihovo unapređenje, novi odbor takođe ima šansu da uzme aktivnije učešće u kreiranju antikorupcijskog zakonodavnog okvira. Jedan od načina na koji to može da uradi, a što je i preporuka ne samo međunarodnih organizacija već i Cetinjskog parlamentarnog foruma

7 UNDP, GOPAC, *Preventing Corruption: An UNCAC Toolkit For Parliamentarians*, UNDP, GOPAC, 2010, p. 5

iz 2010. godine<sup>8</sup>, jesu aktivnosti novog Odbora na evaluaciji postojećeg zakonodavnog okvira, ali i na njegovom usklađivanju sa međunarodnim standardima, poput Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Skupština do sada nije prakticalovala većinu prethodno navedenih aktivnosti, a za njihovu realizaciju prostor se otvara upravo formiranjem novog Odbora. U cilju efikasnije primjene nadležnosti, ovo tijelo stoga mora da definiše određene procedure, ali i mehanizme saradnje s ostalim odborima i antikorupcijskim tijelima.

### **Skupština i Nacionalna komisija: nedefinisani odnos “posredništva”**

U predlaganju mjera za unapređenje akcionih planova u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i razmatranju Vladinih izvještaja o sprovođenju antikorupcijskih mjera, parlament je do sada učestvovao uglavnom samo posredno, preko dva poslanika, koji su ujedno i članovi Nacionalne komisije za praćenje implementacije Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (u daljem tekstu: Nacionalna komisija).

Nacionalna komisija je tijelo, osnovano Odlukom Vlade 2007. godine, koje okuplja 14 predstavnika svih triju grana vlasti i nevladinog sektora i ima ključnu ulogu u predlaganju izmjena u postojećoj Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i pratećeg akcionog plana.<sup>9</sup> Dva puta godišnje ona razmatra izvještaj sa preporukama o sprovođenju Strategije, koji naknadno usvaja Vlada.<sup>10</sup>

8 Parlamentarni odbor parlamentarne dimenzije Centra-Inoevropske inicijative, Cetinjski parlamentarni forum, *Završna deklaracija*, 2010.

9 Zadaci Nacionalne komisije su: rukovođenje, organizacija, sinhronizacija i praćenje aktivnosti državnih organa na sprovođenju Strategije, analiza njenog sprovođenja i predlaganje mjera za njeno unapređenje, i dostavljanje izvještaja Vladi o realizaciji antikorupcijskih mjera previđenih Inoviranim akcionim planom. Komisiji je povjerena mogućnost traženja podataka, izvještaja i objašnjenja od državnih organa u vezi sa pitanjima koja se odnose na prevenciju korupcije i organizovanog kriminala.

10 Pojedinačne izvještaje pojedinih organa i institucija

Iako je Skupština u prošlosti bila upoznata s ovim izvještajem, ona nije imala aktivniju ulogu u njegovom razmatranju, što bi trebalo da bude jedna od osnovnih dužnosti novog Odbora. Činjenica da su dva mjesta u Nacionalnoj komisiji već rezervisana za poslanike Skupštini olakšava pristup izvještajima o sprovođenju antikorupcijskih mjera. Ipak, neophodno je poboljšati ukupnu saradnju između Nacionalne komisije i Skupštine, koja do sada nije bila na odgovarajućem nivou.

### **Pravci saradnje Nacionalne komisije i Odbora za antikorupciju**

Predsjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, po automatizmu, na osnovu Odluke Vlade o obrazovanju Nacionalne komisije, izabrani su kao predstavnici Skupštine u ovom tijelu.<sup>11</sup> Za sada, međutim, ne postoje definisane procedure na osnovu kojih se poslanici, izabrani u članstvo Nacionalne komisije, obavezuju da iznose određene stavove, preporuke i predloge u ime ostalih poslanika.

Definisanje mehanizama saradnje između Nacionalne komisije i Skupštine predviđeno je Inoviranim akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010–2012. godine (u daljem tekstu: Inovirani akcioni plan). Kao indikator uspjeha ove mjere, naveden je broj podnijetih i usvojenih predloga i preporuka koje je parlament podnio Nacionalnoj komisiji i obratno. Saradnja je, međutim, samo djelimično realizovana imenovanjem predstavnika Skupštine u Nacionalnu komisiju i kontakt osobe koja je zadužena za informisanje Nacionalne komisije o sprovođenju antikorupcijskih mjera, čiji je nosilac Skupština. Ne postoje podaci o broju eventualno razmijenjenih i usvojenih predloga i preporuka

o sprovođenju antikorupcijskih mjera, radi izrade finalnog izvještaja, sakuplja i obrađuje Uprava za antikorupcijsku inicijativu, koja djeluje kao organ u sastavu Ministarstva pravde i ljudskih prava, ali ujedno i kao generalni sekretarijat Nacionalne komisije.

11 Zapisnik sa 60. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održane 20. jula 2011. godine

niti obrazloženje za njihov izostanak.<sup>12</sup> Osnivanje Odbora za antikorupciju zato predstavlja šansu da se unaprijede mehanizmi saradnje između Skupštine i Nacionalne komisije.

*„Član Nacionalne komisije ima pravo da bude redovno obaviješten o svim pitanjima koje Nacionalna komisija razmatra i o kojima odlučuje, kao i o svim drugim pitanjima značajnim za njegovo učešće u radu Nacionalne komisije.“  
Poslovnik Nacionalne komisije*

Postoje najmanje tri moguća pravca poboljšanja saradnje između ova dva tijela. Jedan podrazumijeva punu primjenu već predviđenih mehanizama saradnje, koji uključuju povećanje broja razmijenjenih i usvojenih predloga i preporuka. Drugi pravac podrazumijeva proširenje sastava Nacionalne komisije tako da uključi i predstavnika Odbora za antikorupciju. U krajnjoj liniji, postavlja se i pitanje opravdanosti uzimanja učešća u radu Nacionalne komisije od strane poslanika, koji bi trebalo da prate njen rad i izvještaje o sprovođenju Inoviranog akcionog plana.

Zadržavanje mogućnosti da samo predsjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet imaju članstvo u Nacionalnoj komisiji dovelo bi članove Odbora za antikorupciju u neravnopravan položaj, s obzirom na to da, na osnovu odredbi Poslovnika o radu Nacionalne komisije, njeni članovi imaju pristup svim informacijama značajnim za rad ovog tijela. Na drugoj strani, oduzimanje neke vrste “stečenih prava” predsjednicima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, takođe nije održivo, naročito ako se ima u vidu uloga ovih radnih tijela u praćenju rada ključnih antikorupcijskih institucija, kao što su pravosudni organi i Državna revizorska institucija.

Odlukom Vlade stoga treba omogućiti proširenje sastava Nacionalne komisije, kako bi se, osim predstavnika Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, omogućilo i predsjedniku Odbora za

antikorupciju da uzme aktivnije učešće u njenom radu. To je u datom momentu, i u kontekstu sadašnje strukture Nacionalne komisije, najbolje rješenje, jer članovi novog Odbora imaju više mogućnosti da se intenzivnije bave sistemskim praćenjem borbe protiv korupcije nego Nacionalna komisija, čiji članovi imaju obavezu da se sastanu svega dva puta godišnje. Dodatno, oni mogu unaprijed da definišu i dogovore zaključke, preporuke i eventualne predloge za izmjene Strategije i akcionog plana, koji će u ime ovog Odbora biti predstavljeni Komisiji.

Takav odnos dvaju tijela ne treba posmatrati u kontekstu parlamentarnog nadzora rada Nacionalne komisije, koja je, iako podređena Vladi, u određenoj mjeri nezavisna. Naprotiv, on bi, kroz pravovremen pristup neophodnim informacijama, Odboru za antikorupciju olakšao vršenje parlamentarnog nadzora nad obveznicima izvještavanja Nacionalne komisije, kao i praćenje sprovođenja antikorupcijskih mjera. *Vršenje parlamentarnog nadzora kroz antikorupcijske komisije* je i preporuka Programa za profesionalni razvoj parlamentaraca i parlamentarnih službi, s obzirom na to da je, kako se tvrdi, postojanje jasne hijerarhije izvještavanja, na osnovu koje se izvještaji antikorupcijskih komisija distribuiraju i Vladi i parlamentu, neophodno za efikasan rad ovih tijela.<sup>13</sup>

### ***Nadzorna funkcija: Pozitivan ili negativan sukob nadležnosti sa drugim odborima?***

Saradnja sa svim skupštinskim radnim tijelima je osnov uspješnog rada novog Odbora, s obzirom na to da je korupcija pojava koja prožima sve oblasti djelovanja javne administracije. Konkretnije, na crnogorskom primjeru, njena neophodnost proizilazi i iz činjenice da su glavni rizici korupcije identifikovani u okviru lokalne administracije, privatizacionih procesa, urbanog planiranja, javnih nabavki, obrazovnog i zdravstvenog sistema<sup>14</sup>, ali i da se rizici od

<sup>12</sup> Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, *Treći izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, april 2012. godine, str. 15.

<sup>13</sup> Parliamentarystrengthening.org, *Unit 7: Political Commitment To Anticorruption*, p. 4.

<sup>14</sup> Montenegro Ministry of Finance, *Corruption Risk Assessment in Special Risk Areas*, July 2011.



pojave korupcije mogu pojaviti i u bilo kojoj drugoj oblasti.

Međutim, funkcionisanje novog tijela treba posmatrati i u odnosu na dosadašnje aktivnosti pojedinih odbora u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Naime, iz prethodno predstavljenog tumačenja nadležnosti proizilazi da bi Odbor za antikorupciju trebalo da sprovodi nadzor nad glavnim antikorupcijskim tijelima, čiji rad, kao matični odbori, već prate, nadziru naročito Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.

Primjera radi, tokom 2011. godine, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu razmatrao je i podržao, kao matični odbor, izvještaje Sudskog savjeta o radu sudova, Vrhovnog državnog tužioca o radu državnog tužilaštva, kao i izvještaje o radu ombudsmana i Komisije za sprečavanje sukoba interesa.<sup>15</sup> Na drugoj strani, Odboru za bezbjednost i odbranu, Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, povjereno je, između ostalog, i razmatranje izvještaja o radu Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, dvaju organa koji su među ključnim karikama u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.<sup>16</sup> Ovaj Odbor je bio i među glavnim inicijatorima kontrolnih saslušanja koja su se fokusirala na rad organa zaduženih za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Tokom 2011. godine<sup>17</sup> organizovana su kontrolna saslušanja predstavnika Uprave policije, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Vrhovnog državnog tužilaštva, Agencije za nacionalnu bezbjednost, koji su bili nadležni da postupaju u tzv. operaciji "Balkanski ratnik".<sup>18</sup> Konačno, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet,

15 Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, *Ažurirani godišnji izvještaj o radu za 2011. godinu*, februar 2012. godine

16 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, čl. 3. ("Sl. list Crne Gore", br. 80/10 od 31.12.2010)

17 Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu odbora za bezbjednost i odbranu za 2011. godinu*

18 "Balkanski ratnik" je međunarodna policijska operacija, sprovedena 2009. godine, koja je presjekla međunarodni šverc droge. Jedan od glavnih osumnjičenih u slučaju, Darko Šarić, srpski državljanin crnogorskog porijekla, u bjekstvu je od sprovođenja pomenute akcije.

samom ulogom u sprovođenju nadzora nad javnim finansijama, njihovim upravljanjem i trošenjem, naročito kroz praćenje izvještaja Državne revizorske institucije, takođe ima važnu ulogu u borbi protiv korupcije.

Iako može doći do preklapanja poslova ovih odbora sa novoosnovanim Odborom, to samo može dovesti do tzv. pozitivnog sukoba nadležnosti. Pod tim se, u ovom konkretnom slučaju, podrazumijeva da su oba tijela nadležna za nadzor nad radom istih organa, svako sa svog aspekta. Primjera radi, Odbor za bezbjednost i odbranu razmatra cjeloviti izvještaj o radu Uprave policije, ali to ne ometa mogućnost Odbora za antikorupciju da na detaljan način razmatra izvještaj o radu njenog Odsjeka za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Time samo mogu doprinijeti sveobuhvatnijem unapređenju rada tih organa.

Konkretniji problem u relaciji između ovog Odbora sa drugim tijelima može se javiti u odnosu na njegove ograničenosti pristupu tajnim podacima. Naime, među ključnim pokazateljima nadzorne uloge budućeg Odbora biće broj sprovedenih kontrolnih i konsultativnih saslušanja predstavnika izvršne vlasti, na osnovu prethodnog praćenja implementacije propisa, strategija i akcionih planova u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, najveća prepreka u dobijanju potpunih informacija i praktikovanja nadzorne i kontrolne uloge novog Odbora je nejednak pristup tajnim podacima od strane članova različitih skupštinskih tijela.

Prema Zakonu o tajnosti podataka, Odbor za bezbjednost i odbranu je jedino radno tijelo Skupštine, koje, bez traženja posebne dozvole, ima pristup tajnim podacima, potrebnih za vršenje svojih ovlašćenja.<sup>19</sup> Kako se ovlašćenja ovog i Odbora za antikorupciju preklapaju, to može biti iskorišćeno kao izgovor da određena pitanja, koja pokrene Odbor za antikorupciju i koja spadaju u djelokrug njegovog rada, budu povjerena Odboru za bezbjednost i odbranu.

19 Zakon o tajnosti podataka, čl. 26 ("Sl. list Crne Gore", br. 14/08 od 29.2.2008, 76/09 od 18.11.2009, 41/10 od 23.7.2010, 40/11 od 8.8.2011, 38/12 od 19.7.2012, 44/12 od 9.8.2012)

## ***Uloga u pregovorima s Evropskom unijom***

Na osnovu izmjena Poslovnika Skupštine, novoustanovljeni Odbor za evropske integracije imaće ključnu ulogu u procesu praćenja pregovora za članstvo u Evropskoj uniji. Ova uloga, između ostalog, podrazumijeva nadgledanje i ocjenjivanje toka procesa pregovora, kao i davanje mišljenja o pripremljenim pregovaračkim pozicijama.<sup>20</sup> Formalno, u samom Poslovniku ne postoji prepreka u pravcu razmatranja pregovaračkih pozicija od strane drugih radnih tijela. Stoga se nameće zaključak da bi Odbor za antikorupciju, kao zainteresovani Odbor, trebalo da nadgleda tok procesa i da ima uvid u pregovaračke pozicije za poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), jer upravo ova dva poglavlja obuhvataju oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. U tom pravcu je optimalno rješenje održavanje zajedničkih sjednica s Odborom za evropske integracije na kojima bi se razmatrale pregovaračke pozicije i raspravljalo o napretku u pregovorima u okviru ova dva poglavlja.<sup>21</sup> Na taj način bi bio unaprijeđen sam kvalitet procesa i uloga parlamenta u njemu kroz suštinsku raspravu o pitanjima od kojih zavisi napredak u pregovorima.

Uzimajući u obzir tok procesa pregovora u okviru poglavlja 23 i 24,<sup>22</sup> mjerila za njihovo otvaranje podrazumijevaće usvajanje akcionih planova za unapređivanje oblasti koje ih sačinjavaju, što znači i za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. S obzirom na to da nadležnosti Odbora uključuju razmatranje pitanja i problema u sprovođenju akcionih planova u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, one predstavljaju osnov po kome ovo tijelo može imati uvid i predlagati mehanizme za unapređenje mjera i aktivnosti koje su njima predviđene. Nadzor

20 Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 42a ("Sl.list RCG", br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 3.11.2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 4.8.2011, 25/12 od 11.5.2012)

21 Više o ovome u analizi *Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava*, Institut alternativa, jun 2012.

22 Hrvatska je prva država koja je do tada jedinstveno poglavlje 24 pregovarala u okviru dva poglavlja – 23 i 24.

nad aktivnostima Vlade u ovim oblastima, ali i u odnosu na pregovore, moguće je ojačati obavezom kvartalnog izvještavanja Odbora o realizaciji akcionih/og planova/plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.<sup>23</sup> Ovi izvještaji bi se razmatrali u Skupštini, takođe, na zajedničkim sjednicama Odbora za antikorupciju i Odbora za evropske integracije, uz prisustvo ministra vanjskih poslova i evropskih integracija, kao i državnog sekretara za evropske integracije, koji je ujedno i Glavni pregovarač.<sup>24</sup>

## ***Zakonodavna funkcija***

Odbor za antikorupciju je među rijetkima u Skupštini, uz Administrativni odbor i Odbor za evropske integracije, kojima u Poslovniku nije eksplicitno povjereno razmatranje predloga zakona. Ipak, za uspješno djelovanje ovog radnog tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala bilo bi poželjno da se ono fokusira i na evaluaciju usklađenosti postojećeg zakonodavnog okvira u odnosu na međunarodne standarde u borbi protiv korupcije, ali i na usklađivanje zakonskih predloga i nacрта u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sa međunarodnim standardima.

Zbog zahtjevnosti eventualnog posla na ocjeni aktuelnog zakonodavnog okvira, Odbor intenzivno treba da koristi kapacitete stručne službe i skupštinskog Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju. U početnoj fazi, svoje aktivnosti prilikom analize kvaliteta i implementacije postojećeg zakonodavstva može fokusirati na ključne oblasti rizika od korupcije u Crnoj Gori, i, shodno eventualnim nalazima, amandmanski djelovati u cilju njihove izmjene.

Na drugoj strani, aktivnosti budućeg Odbora u razmatranju i analizi zakonskih predloga i

23 Strategija predviđa obavezu polugodišnjeg izvještavanja. Upor.: *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine*, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, jul 2010. godine, Podgorica

24 Ovakva praksa uspostavljena je prilikom mjesečnog razmatranja izvještaja o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz Mišljenja Evropske komisije od strane Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije i Nacionalnog savjeta za evropske integracije tokom 2011. godine.

nacrta čiji su matični odbori druga skupštinska tijela, ostavljajući mnogo prostora za unapređenje saradnje među različitim odborima. Dva su glavna pravca za poboljšanje ove vrste saradnje. Odbor za antikorupciju može se javiti kao zainteresovani odbor za razmatranje određenih zakonskih predloga i nacрта, i usvojiti zaključke koje je matični odbor dužan da razmotri. On takođe može insistirati na organizovanju zajedničkih sjednica prilikom razmatranja određenih zakonskih predloga i nacрта, čije donošenje je važno s aspekta borbe protiv korupcije.

Iako rijetka, ova praksa u Skupštini dala je određene rezultate. Primjera radi, prva zajednička sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao matičnog, i Odbora za ljudska prava i slobode, kao zainteresovanog odbora, prilikom utvrđivanja Predloga zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, doprinijela je konstruktivnoj raspravi i Predlog zakona utvrđen je tek po dobijanju pozitivnog usmenog mišljenja Odbora za ljudska prava i slobode.<sup>25</sup> Drugi primjeri organizovanja zajedničkih sjednica u Skupštini ukazuju na njihovu još veću efikasnost u fazi razmatranja Nacrta zakona, zbog veće mogućnosti uticaja na konačan Predlog zakona koji će ići na plenarno glasanje.<sup>26</sup>

## **Predstavke: test kapaciteta Odbora**

Razmatranje predstavki i njihovo upućivanje nadležnim organima, kao posebna nadležnost, takođe je povjereno Odboru za antikorupciju. Zakonom o postupanju sa predstavkama i predlozima<sup>27</sup>, pod predstavkama se podrazumijevaju molbe, pritužbe, predlozi i drugi podnesci kojima

25 Zapisnik sa prve zajedničke sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ljudska prava i slobode, održane 13. decembra 2011. godine

26 Zapisnik sa prve zajedničke sjednice Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, održane 18. decembra 2009. godine

27 Zakon o parlamentarnom, nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. čl. 3, "Sl. list SRCG", br. 22/78 od 26.6.1978, 29/89 od 25.10.1989, 39/89 od 29.12.1989, 48/91 od 28.11.1991, 17/92 od 24.4.1992, 59/92 od 22.12.1992, 27/94 od 29.7.1994. i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010)

se podnosioci, pojedinačno i grupno, obraćaju organima radi efikasnog ostvarivanja i zaštite svojih prava, pravnih interesa i obaveza ili radi pokretanja političke i druge inicijative od opšteg interesa.

One zato predstavljaju potencijal za jačanje ne samo predstavničke uloge, u smislu zastupanja interesa građana, već i nadzorne uloge Skupštine, kroz eventualno organizovanje konsultativnih i kontrolnih saslušanja, a na osnovu informacija, inicijativa i pritužbi iznijetih u predstavkama. Međutim, nepostojanje jasnih procedura razmatranja predstavki u okviru Skupštine, na jednoj, i mogućnost primanja velikog broja predstavki, na drugoj strani, može ugroziti kapacitet Odbora da na odgovarajući način razmotri sve prispjele pritužbe i informacije.

## **Kako razmatrati predstavke?**

Parlament je i do sada primao predstavke. Samo tokom 2011. godine zabilježeno je 110 obraćanja parlamentu od strane predstavnika civilnog sektora.<sup>28</sup> Međutim, kako se primjećuje u najnovijem izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore, izostaju procedure za postupanje na osnovu pritužbi građana.<sup>29</sup> Odbor zato ne bi trebalo da igra ulogu jednostavnog prenosioca inicijativa građana i nevladinog sektora, već, kako preporučuje U4 Antikorupcijski resursni centar<sup>30</sup>, da se potruži da te žalbe i predstavke učini vidljivim izvršnoj vlasti, ali i da upozna podnosiocima s aktivnostima preduzetim na osnovu njihovih predstavki.

Izazov koji stoji pred Odborom je stoga jasno definisanje procedura razmatranja predstavki. Naime, iskustva sličnih tijela u drugim zemljama ukazuju na mogućnost primanja velikog broja neutemeljenih žalbi, koje mogu uticati na izostanak odgovora na pritužbe i predloge građana bez odgovarajućeg obrazloženja. Na to upućuje i iskustvo letonskog Odbora za bezbjednost, odbranu i prevenciju korupcije, čiji su članovi odbili da razmatraju predstavku žrtve

28 Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu za 2011. godinu*, str. 45

29 European Commission, *Montenegro Progress Report 2012*, Brussels, 10.10.2012.

30 U4 Expert Answer, *Parliamentary Approaches To Corruption*, 2007.

maratonskih sudskih procesa u ovoj zemlji o sumnjama u korupciju u letonskoj javnoj administraciji, pod izgovorom da, kada bi organizovali sastanak po svakoj prispjeloj predstavlci, ne bi imali vremena da se bave drugim stvarima.<sup>31</sup>

U smislu definisanja procedura na osnovu kojih se odlučuje o vrstama predstavki koje će se razmatrati, politički sistemi, poput škotskog, čiji parlament je među prvima oformio poseban Odbor za predstavlke, predstavljaju primjere najboljih praksi. Naime, škotski odbor, nakon što je formiran 1999. godine, pokazao je svojevrsnu fleksibilnost u radu. Nakon što se broj predstavki koje su stizale ovom tijelu povećao, uvedeni su svojevrsni filteri kako bi se izdvojile peticije, na osnovu kojih parlament ima nadležnost da postupa, a odbacile one predstavlke koje su predmet sudskog postupka, koje promovišu nelegalnu aktivnost ili otkrivaju tajne i lične podatke.<sup>32</sup>

Uspostavljanje sličnih procedura u novom Odboru smanjilo bi mogućnost razmatranja predstavki na način koji bi izašao iz okvira parlamenta, ali bi se i uspostavila jasna pravila u cilju sprečavanja izostajanja razmatranja predstavki i njihovog upućivanja nadležnim organima bez prethodnog obrazloženja. Dodatno, time bi se smanjila mogućnost ugrožavanja legitimiteta ovog tijela, kroz neselektivno odbacivanje predstavki, uz izgovor da je Odbor vremenski ograničen.

Međutim, pitanje kapaciteta Odbora najviše će doći do izražaja upravo u dijelu razmatranja predstavki. Naime, za razliku od radnih tijela čija je isključiva nadležnost bavljenje predstavlakama, Odbor za antikorupciju ima i druge nadležnosti. Zbog toga bi jedan od poslova stručne službe trebalo da bude i razvrstavanje predstavki, u odnosu na prethodno utvrđene kriterijume, kao i preporučivanje Odboru onih koje spadaju u domen njegovih nadležnosti. Da bi se spriječilo ugrožavanje predstavničke uloge novog Odbora, krajnju odluku o postupanju na osnovu

prispjelih predstavki ipak bi trebalo povjeriti članovima Odbora.

Procedure razmatranja predstavki neće biti samo ključni test kapaciteta novog Odbora. Njihova javnost, tj. omogućavanje podnosiocu predstavlke da ima uvid u odgovor nadležnih organa na njegovu pritužbu, inicijativu ili predlog biće od velike važnosti za ukupno povjerenja građana u novo radno tijelo. Zajednička tačka različitih savremenih procedura bavljenja predstavlakama od strane parlamenta upravo su aktivnosti na jačanju javnosti postupanja na osnovu njih. One uključuju objavljivanje odgovora nadležnih organa na predstavku, kao i objavljivanje odluka Odbora o razmotrenim predstavlakama na Internet prezentacijama radnih tijela.<sup>33</sup> U skladu s tim, postupak razmatranja predstavki treba da bude javan, u smislu objavljivanja predstavki, odgovora nadležnih organa i odluke Odbora nakon razmatranja svake predstavlke, za koju prethodno odluči da ispunjava određene kriterijume, na sajtu Skupštine.

31 Too Many Letters Received By Saeima Anti-Corruption-Committee, August 2012, [http://www.justiceforinara.eu/index.php?id=84&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=85&cHash=47f6baf5bd3d85bf3fb2d7a728c215d7](http://www.justiceforinara.eu/index.php?id=84&tx_ttnews%5Btt_news%5D=85&cHash=47f6baf5bd3d85bf3fb2d7a728c215d7)

32 Lynch, P. and Birrell, P., *Linking Parliament to the People: The Public Petitions Process of the Scottish Parliament*, 2011

33 Služba Skupštine Crne Gore, *Obraćanja građana parlamentu – peticije, predstavlke i predlozi*, jun 2012. godine



## **Zaključci i preporuke:**

Nadležnosti Odbora za antikorupciju ostavljaju mogućnost širokog tumačenja, pa način na koji će se one ostvarivati u praksi u ključnoj mjeri će odgovoriti na pitanje da li će ovo radno tijelo "ponavljati" poslove koji su već povjereni drugim radnim tijelima ili će sistemskim praćenjem sprovođenja zakonodavstva i strategija, intenzivnim korišćenjem kontrolnih mehanizama, aktivnostima na evaluaciji postojećeg zakonodavstva i odgovarajućim zakonodavnim inicijativama, suštinski doprinijeti borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Formiranjem Odbora za antikorupciju stoga se otvara prostor za jačanje prevencije korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori, ali i ukupne nadzorne i predstavničke uloge parlamenta. Prethodno skicirani pravci rada novog radnog tijela, međutim, upućuju i na određene izazove i mogućnosti, koji će u znatnoj mjeri opredijeliti efikasnost rada novog Odbora. Oni se uglavnom odnose na način tumačenja nadležnosti ovog radnog tijela, na pravce saradnje Odbora za antikorupciju sa Nacionalnom komisijom i s ostalim radnim tijelima, kao i na procedure razmatranja predstavi.

### **Preporuke u vezi s načinom razmatranja strategija i akcionih planova, i predlaganja mjera za njihovo unapređenje:**

- Obezbijediti Odboru aktivno učešće u izradi akcionih planova i strategija prije nego što ih Vlada usvoji, u pravcu većeg uticaja na njihovu konačnu verziju i nadzor njihove primjene.
- Omogućiti Odboru učešće u izradi akcionih planova za otvaranje poglavlja 23 (pravosuđe i temeljna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbjednost), i u razmatranju njihovog sprovođenja, u skladu sa nadležnošću ovog radnog tijela da razmatra pitanja i probleme u sprovođenju *akcionih planova* u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, i da predlaže mjere za njihovo unapređenje.
- Nadzor nad aktivnostima Vlade u borbi protiv korupcije i organizovanog krimi-

nala, ali i u odnosu na pregovore, moguće je ojačati obavezom kvartalnog izvještavanja odbora o realizaciji akcionih/og planova za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

### **Preporuke u vezi s unapređenjem odnosa između Nacionalne komisije i Odbora za antikorupciju:**

- Odlukom Vlade, proširiti sastav Nacionalne komisije tako da uključi i predsjednika Odbora za antikorupciju.
- Definisati mehanizme saradnje između Odbora za antikorupciju i Nacionalne komisije, na taj način da se djelovanje predstavnika Odbora u Nacionalnoj komisiji temelji na zaključcima i preporukama koji su prethodno dogovoreni na sastancima Odbora.
- Voditi evidenciju o broju usvojenih preporuka Odbora na sjednicama Nacionalne komisije i o njihovoj implementaciji u praksi.

### **Preporuke u vezi s unapređenjem ukupne nadzorne i zakonodavne funkcije Odbora za antikorupciju:**

- Izmjenama Zakona o tajnosti podataka omogućiti članovima novog Odbora pristup tajnim podacima.
- Unaprijediti kapacitete Odbora da vrši evaluaciju zakonodavnog okvira u odnosu na njegovu usklađenost sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, obezbjeđivanjem pune podrške od strane njegove stručne službe i skupštinskog Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju.
- U cilju unapređenja antikorupcijskih odredi u zakonima, članovi Odbora za antikorupciju treba da insistiraju na zajedničkom razmatranju onih predloga i nacрта zakona za koje su, kao matični odbori, nadležna druga skupštinska stalna radna tijela.

## **Preporuke u vezi s razmatranjem predstavki i njihovim upućivanjem nadležnim organima:**

- Članovi Odbora treba posebnim pravilnikom da definišu procedure primanja i razmatranja predstavki.
- U okviru tog pravilnika, treba definirati minimalne kriterijume koje svaka pojedinačna predstavka, podnesena od strane pojedinca ili grupe, uključujući i anonimno podnesene predstavke, mora da ispunjava da bi uopšte bila razmatrana na sjednici Odbora.
- Omogućiti uniformnu primjenu ovih kriterijuma, od strane stručne službe Odbora, koja bi trebalo da bude zadužena za razvrstavanje predstavki i preporučivanje Odboru onih koje spadaju u domen njegovih nadležnosti. Da bi se spriječilo ugrožavanje predstavničke uloge novog Odbora, krajnju odluku o postupanju na osnovu prispjelih predstavki ipak bi trebalo povjeriti članovima Odbora.
- Postupak razmatranja predstavki od strane Odbora treba da bude javan, u smislu objavljivanja predstavki, odgovora nadležnih organa i odluke Odbora nakon razmatranja svake predstavke, za koju prethodno odluči da ispunjava određene kriterijume, na sajtu Skupštine.
- Stručna služba je dužna da dostavi podnosiocima predstavki, koje ne zadovoljavaju unaprijed definisane kriterijume, odgovarajuće obrazloženje.

## Izvori:

1. Centar za monitoring i istraživanja, CEMI, *Predlog za povećanje efektivnosti i uloge parlamenta u borbi protiv korupcije*, 2010.
2. European Commission, *Montenegro Progress Report 2012*, Brussels, 10.10.2012
3. Institut alternativa, *Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava*, jun 2012.
4. Institut alternativa, *Istraga afere Telekom u Skupštini: nerealna očekivanja i realna ograničenja*, novembar 2012. godine
5. Lynch, P. and Birrell, P., *Linking Parliament to the People: The Public Petitions Process of the Scottish Parliament*, 2011.
6. Montenegro Ministry of Finance, *Corruption Risk Assessment in Special Risk Areas*, July 2011.
7. Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, *Treći izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, april 2012. godine
8. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, *Ažurirani godišnji izvještaj o radu za 2011. godinu*, februar 2012. godine
9. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, *Izvještaj o implementaciji Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala*, 12. jul 2011. godine
10. Parliamentarystrengthening.org, *Unit 7: Political Commitment To Anticorruption*
11. Parlamentarni odbor parlamentarne dimenzije Centralnoevropske inicijative, Cetinjski parlamentarni forum, *Završna deklaracija*, 2010.
12. Poslovník Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ("Sl. list CG, br. 076/10-254. 020/11-69)
13. Poslovník Skupštine Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 3.11.2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 4.8.2011, 25/12 od 11.5.2012)
14. *Too Many Letters Recieved by Saeima Anti-Corruption Committee*, August 2012, [http://www.justiceforinara.eu/index.php?id=84&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=85&cHash=47f6baf5bd3d85bf3fb2d7a728c215d7](http://www.justiceforinara.eu/index.php?id=84&tx_ttnews%5Btt_news%5D=85&cHash=47f6baf5bd3d85bf3fb2d7a728c215d7)
15. U4 Expert Answer, *Parliamentary Approaches To Corruption*, 2007.
16. UNDP, GOPAC, *Preventing Corruption: An UNCAC Toolkit For Parliamentarians*, UNDP, GOPAC, 2010
17. Služba Skupštine Crne Gore, *Obraćanja građana parlamentu – peticije, predstavke i predlozi*, jun 2012. godine
18. Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, jul 2010. godine, Podgorica
19. Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu za 2011. godinu*
20. Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu Odbora za bezbjednost i odbranu za 2011. godinu*
21. Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane ("Sl. list SRCG", br. 22/78 od 26.6.1978, 29/89 od 25.10.1989, 39/89 od 29.12.1989, 48/91 od 28.11.1991. 17/92 od 24.4.1992, 59/92 od 22.12.1992, 27/94 od 29.7.1994. i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010)
22. Zakon o tajnosti podataka, čl. 26 ("Sl. list Crne Gore", br. 14/08 od 29.2.2008, 76/09 od 18.11.2009, 41/10 od 23.7.2010, 40/11 od 8.8.2011, 38/12 od 19.7.2012, 44/12 od 9.8.2012)
23. Zapisnik sa 60. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održane 20. jula 2011. godine
24. Zapisnik sa prve zajedničke sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ljudska prava i slobode, održane 13. decembra 2011. godine
25. Zapisnik sa prve zajedničke sjednice Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, održane 18. decembra 2009. godine

## Intervjui sa:

1. Miodragom Vukovićem, poslanikom i predsjednikom Radne grupe za izmjenu Poslovníka Skupštine Crne Gore
2. Raškom Konjevićem, bivšim članom Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore
3. Goranom Danilovićem, poslanikom i inicijatorom ideje o osnivanju Odbora za antikorupciju Skupštine Crne Gore
4. Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom Skupštine Crne Gore
5. Vesnom Ratković, direktoricom Uprave za antikorupcijsku inicijativu

CIP Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978 9940 533 25 0  
COBISS.CG ID 21420816

ISBN 978-9940-533-25-0



9 789940 533250 >

*Više o Institutu alternativa možete saznati na:*  
**[www.institutalternativa.org](http://www.institutalternativa.org)**