



Stanje u oblasti organizovanog kriminala i korupcije – Sistem koji koči sam sebe!

© CDT – Centar za demokratiku i tranziciju
Podgorica, 2020. godine



+382 20331227
81000 Podgorica, Crna Gora
Moskova 153,
cdt@t-com.me
www.cdtmn.org

20.
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



© Spenser



Ključni izazov za Crnu Goru, u ostvarivanju principa vladavine prava, i dalje je efikasna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, naročito na visokom nivou.

Kad se pobroje sve reformske mjere, unapređenje propisa, osnivanje novih i aktivnosti postojećih institucija, nameće se jedno pitanje – zbog čega nemamo zadovoljavajuće rezultate?

Kao glavne prepreke uspješne borbe protiv korupcije u kontinuitetu se ističu politički uticaj, nepotizam i odsustvo sistemskog pristupa.

U najvažnijoj oblasti na putu evropskih integracija nemamo strateški dokument, pa je i mjerenje napretka upitno kad se radi prema zastarjelim ciljevima i indikatorima.

Ključna institucija za borbu protiv korupcije i pored velikih ulaganja u njen rad na svakom politički osjetljivom pitanju dosljedno pokazuje da nije u stanju da se suprotstavi nosiocima društvene i političke moći.

Nema značajnih pomaka ni u sistemu represije. Nedostatak kapaciteta, slaba koordinacija institucija, loša kaznena politika kočefikasnije suprotstavljanje kriminalnim grupama.

Započete velike istrage pranja novca i utaje poreza predstavljaju važan pomak, ali nema garancije da će njihovi konačni ishodi rezultirati efikasnim povratom novca i pravednim sankcionisanjem počinitelaca.

Organizovani kriminal se preselio na ulice, i prijeti infiltracijom u politički, pravni i ekonomski sistem zemlje.

Ovaj niz neuspjeha prepoznaju i građani Crne Gore. Čak polovina njih vjeruje da raširenost korupcije ne može biti smanjena.¹

Po mišljenju eksperata uključenih u istraživanje, ocjena trenutnog stanja u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala je 2.60, na skali od 1 do 5. Ukoliko napravimo poredjenje sa prošlogodišnjom ocjenom 2.55, nameće se zaključak da u ovoj oblasti napredujemo izuzetno sporo.

¹ SELDI: Korupcija na zapadnom Balkanu, decembar 2019. Dostupno na: <https://bit.ly/3aGKjPv>

Nužnost ozbiljnog strateškog pristupa

² Prethodna Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala usvojena je za period 2010 – 2014. godine

³ Od kraja 2018. godine nema sistematskog izvještavanja o aktivnostima u ovoj oblasti.

⁴ MANS: Kriminalizovati nezakonito bogaćenje, 05.05.2019. Dostupno na: <https://bit.ly/2yNgsi4>

⁵ RTCG: Za nezakonito bogaćenje i do 12 godina zatvora, 07. 03. 2020. Dostupno na: <https://bit.ly/2Y7JLXe>

⁶ Posljednje aktivnosti vlasti u ovom pogledu se vežu za 2015. godinu, kada je Skupština, na inicijativu NVO sektora, razmatrala uvođenje novog krivičnog djela. Državni organi nijesu adekvatno reagovali, pa ni pet godina kasnije, prijedlog optimalnog modela za suzbijanje nezakonitog bogaćenja nije dostavljen Skupštini.

Crna Gora nema strategiju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Jedna od najvažnijih reformi realizuje se na osnovu zastarjelih dokumenata.² Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 su iste kli, a Vlada ne pokazuje namjeru da ih revidira.³

Crna Gora je u prethodnom periodu ojačala zakonodavni okvir u oblasti korupcije i organizovanog kriminala. Tu, prije svega, spada kriminalizacija različitih djela u oblasti finansiranja političkih partija, djela organizovanog kriminala, kao i oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom. Međutim, uporno se, uprkos preporukama GRECO i EU, i predlozima NVO sektora⁴ i opozicije⁵, zaobilazi pitanje kriminalizacije nezakonitog bogaćenja.⁶

Reformske aktivnosti u strateškom i zakonodavnom okviru predstavljaju samo preduslov za implementaciju, koja i u ovoj oblasti predstavlja kočnicu. I Stejt department upozorava na slabu primjenu antikorupcijskih zakona i ističe da je problem što javni funkcioneri umiješani u koruptivne radnje ostaju nekažnjeni.⁷

Agencija bez snage da se suprotstavi moćnima

⁷ Stejt Department: Izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori 2019.

⁸ Transparenci International indeks percepcije korupcije za 2019. godinu.

⁹ CDT, „Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala“, decembar 2018. godine.

¹⁰ Vijesti: Brisel traži istragu afere “Koverat”, 17.01.2019. Dostupno na: <https://bit.ly/2VLSdjT>

Od osnivanja Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) predstavnici civilnog sektora i opozicije kritikuju rad ove institucije smatrajući da ne ostvaruje svoju svrhu.

ASK-u se zamjera pristrasnosti i selektivnost u radu, politički uticaj i odsustvo rezultata u borbi protiv korupcije na visokom nivou.⁸ Uz to, ova institucija nije uspjela da postavi prioritete u svom djelovanju, niti da razvije kvalitetne kanale za informisanje javnosti.⁹

Institucija pod političkim uticajem

ASK ne pokazuje snagu i odlučnost da se suprotstavi nosiocima moći. Umesto toga u svim osjetljivim situacijama, traži izgovore i načine da zaobiđe primjenu zakona.

Agencija je trenutno u VD stanju, nakon više neuspjelih konkursa za izbor direktora. Na čelu insitucije još nijesmo imali nepri-strasnog stručnjaka, koji bi uživao podršku javnosti za svoj rad. Novi Savjet ASK izabran je u periodu opozicionog bojkota parlamenta, pa su uslijedile optužbe da je politička podobnost bila vodeći kriterijum za izbor većine članova Savjeta.¹⁰

¹¹ Vijesti, Čalovičeva nezakonito smijenjena iz ASK, 09.05.2019. Dostupno na: <https://bit.ly/3aMeKen>

¹² U javnosti se pojavio snimak na kom biznismen Duško Knežević daje kovertu sa novcem Slavoljubu Stijepoviću, bivšem gradonačelniku Podgorice i sadašnjem generalnom sekretaru predsjednika države Mila Đukanovića, navodno namijenjenom za finansiranje izborne kampanje DPS.

¹³ ASK je rješenjem od 12. 09. 2019. utvrdio da je DPS prekršio Zakon o finansiranju političkih partija i naložila tom političkom subjektu da vrati u budžet Crne Gore sredstava u iznosu od 47.500 eura, koja su prikupljena suprotno Zakonu, a prekršajnim nalogom DPS je kažnjen sa 20.000 eura.

¹⁴ Vijesti: Brisel traži istragu afere "Koverat", 17. 01. 2019. Dostupno na: <https://bit.ly/2VLSdJT>

¹⁵ U 2019. godini je za 50% više pokrenutih postupaka po službenoj dužnosti u odnosu na 2018, u oblasti sukoba interesa. – Izveštaj o radu ASK za 2019. godinu, mart 2020. godine.

¹⁶ Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori za 2019. godinu

¹⁷ Vijesti: Radonjiću kredit ne smeta da "juri" funkcionere, 20. 08. 2019. godine Dostupno na: <https://bit.ly/2Ydp6RK>

¹⁸ Primeri da su bračni drugovi dobijali više puta pomoć, da su pojedinci dobijali stan iako imaju rešeno stambeno pitanje, itd.

Postupanje ASK povodom brojnih afera u prethodnoj godini samo je dodatno poljuljalo povjerenje javnosti u njen rad, i učvrstilo sumnje da borba protiv korupcije na visokom nivou još uvijek nije na agendi ove institucije.

Razrješenje člana Savjeta iz reda NVO 2018. godine, u javnosti tumačeno kao politički progon neistomišljenika, dobilo je sudski epilog. Sud je utvrdio da nije bilo osnova za razrješenje, kao i da je ova odluka Skupštine nezakonita.¹¹

Površna kontrola finansiranja partija

Jedan od ključnih zadataka ASK bio je i da vrati poljuljano povjerenje u zakonitost finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Umjesto toga, ASK nije uspjela da odoli političkim pritiscima i nastavila je sa selektivnim postupanjem. Brojne sumnje u zakonitost i transparentnost finansiranja politike ne samo da nijesu otklonjene, već su i produbljene.

ASK je brzopotezno kaznila vladajuću partiju u slučaju nezakonitog finansiranja kampanje vladajuće partije na prethodnim parlamentarnim izborima (afera "Koverat")¹², i nakon toga dugo odbijala da objavi svoju odluku pod izgovorom da je u toku krivični postupak.¹³ Nakon objavljivanja, ispostavilo se da odluka ne sadrži podatke o toku postupka, nema informacija o saslušanim licima, kao ni dokazima za izricanje novčane kazne. Specijalno državno tužilaštvo (SDT) podiglo je optužnicu protiv generalnog sekretara Predsjednika, koji je učesnik ove afere, stavljajući mu na teret krivično djelo pranje novca, dok su očekivanja javnosti išla u pravcu procesuiranja eventualnih nalogodavaca. Ovim povodom i Evropska komisija je od nadležnih institucija zatražila brzu i efikasnu istragu potencijalne političke korupcije.¹⁴

Sukob interesa na važi za visoke funkcionere

U odnosu na prethodnu godinu, ASK proaktivnije djeluje u oblasti sprečavanja sukoba interesa¹⁵, ali kvalitet njene kontrole i dalje je upitan. Detaljne provjere u oblasti otkrivanja nezakonitog bogaćenja, provjere porekla imovine i prenosa vlasništva i dalje izostaju, posebno kod visokorangiranih funkcionera.¹⁶

Nakon saznanja javnosti da je jedan broj javnih funkcionera od Vlade dobio stanove ili stambene kredite pod povoljnim uslovima, ASK je odbila da provjeri njihove imovinske kartone, iako je to prijetnja za integritet javnih funkcionera¹⁷ i polje za brojne zloupotrebe.¹⁸

Kvalitetnija reakcija ASK očekivana je i povodom informacija da je kontroverzni biznismen otplatio dug na ličnoj kartici pred-

sjednika države. Međutim, ASK je utvrdila da podmirivanje duga ne može biti smatrano poklonom, pa samim tim ni obavezno za prijavu u imovinskom kartonu.¹⁹ Ovakva odluka navodi na pitanje, da li je ASK izmislila novu definiciju prihoda, koji ne podrazumijeva novac na bankovnoj kartici?

ASK uporno odbija da vrši provjeru podataka iz imovinskih kartona, kada je riječ o imovini stečenoj prije osnivanja agencije. Ovim stavom faktički se legalizuje imovina funkcionera, čak i ako je nezakonito stečena prije 2016. godine. Jedan takav primjer je odbijanje da ispita način sticanja nekretnine šefa kriminalističke policije, koja nije prijavljena u imovinskom kartonu. ASK nije prepoznala rizik od korupcije ni u slučaju skupocjene kolekcije satova, istog funkcionera, a po podacima iz imovinskog kartona nije moguće utvrditi njeno porijeklo.²⁰

Integritet institucija - aktivnosti bez efekata

Uvođenje obaveze pripreme planova integriteta i izvještavanja o njima je antikorupcijska mjera koja je je trebalo da rezultira unapređenjem integriteta institucija. Međutim, ovaj mehanizam za sad ne daje nikakve vidljive rezultate. U većini slučajeva sve se svodi na puko ispunjavanje obaveze i prepisivanje.²¹ U oblasti kontrole koju sprovodi ASK, nema analize efekata niti dubinske provjere kvaliteta i tačnosti podataka.²²

Kriminalni klanovi uzdrmani ali nijesu pod kontrolom

²² Vijesti: Baković se kiti modnim detaljem sa potpisom Rolex: na ruci sat od godišnje plate? 18.11.2019. godine, Dostupno na: <https://bit.ly/zVKIco1>

²³ Osnivanjem sektora za borbu protiv organizovanog kriminala, u Upravi policije, nastao je rizik jače kontrole izvršne vlasti nad istragama slučajeva organizovanog kriminala, jer je po hijerarhiji šef ovog odeljenja postavljen iznad šefa SPO, koga imenuje glavni specijalni tužilac.

²⁴ Npr: Afera "Atlas", jedan od najsloženijih slučajeva korupcije i pranja novca, pokrenuta je zbog zloupotrebe položaja i utaje poreza protiv vlasnika Atlas banke i njenog bivšeg direktora. SDT je pokrenulo i akcije "Klap" i "Vardar" u kojima je uhapšeno više vlasnika firmi i službenika Poreske uprave zbog utaje poreza i naplate fiktivnog PDV-a.

Slabosti sistema za represiju

Stare slabosti sistema za represiju, nedostatak kapaciteta, širok pravni mandat SDT i loša kaznena politika, i dalje su prisutne. Nastavila se i borba za dominaciju između tužilaštva i policije.

Na polju sprečavanja pranja novca i finansijskih istraga imamo prve velike akcije, čiji rezultati se očekuju u narednom periodu.²³

Jača međuagencijska saradnja i aktivnosti oduzimanja imovine usmjereni su na slabljenje organizovanih kriminalnih grupa (OKG), ali efikasnost u ovoj oblasti još nije na zadovoljavajućem nivou.

Nevladin sektor je upozoravao na problem niskih kazni za organizovani kriminal koje su često ispod zakonskog minimuma, posebno prilikom zaključivanja sporazuma o priznanju krivice.²⁴ Zabrinjava i to što SDT ne ulaže žalbe zbog blagih kazni za pripadnike

²⁵ Istraživanje MANSa pokazuje da je svaka treća kazna za organizovani kriminal ispod zakonskog minimuma, a prosečna kazna 19 meseci zatvora. – MANS, Iza statistike 5, Septembar 2019. godine

²⁶ Vijesti, Optužnice padaju, tužioci napreduju, 23.05.2019. Dostupno na: <https://bit.ly/3cT5XbZ>

²⁷ Evropska komisija: Radni Dokument Evropske komisija o poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, Novembar 2019. godine

²⁸ Vijesti, Rakočević o obračunu kriminalnih klanova: Znak za uzbuću, 07.03.2020. Dostupno na: <https://bit.ly/3aMg14Q>

²⁹ Pobjeda: Specijalni rat još žešći, cilj je spriječiti ulazak u EU, 31.12.2019.godine Dostupno na: <https://bit.ly/2W7SHJF>

³⁰ EUROPOL, EU Drug Markets Report, November 2019

³⁰ EUROPOL, Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017

³¹ Po podacima iz prethodnih SOCTA izveštaja, 2013 godine bilo je 20, a u 2010. 35 OKG u Crnoj Gori

kriminalnih organizacija. Nema odgovornosti za česte propuste u optužnicama, koji dovode do oslobađajućih presuda u najsloženijim predmetima i visokih troškova iz budžeta države.²⁵

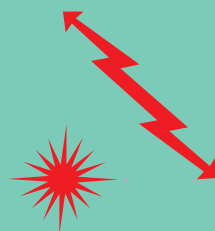
Napredak u oblasti međunarodne policijske saradnje pohvaljuje Evropska komisija, navodeći da je to rezultiralo uspješnim operacijama protiv crnogorskih kriminalnih grupa u zemlji i inostranstvu.²⁶

U ratu klanova na udaru i nedužni građani

Iako tužilaštvo i policija imaju mjerljive rezultate u suzbijanju organizovanog kriminala, pozitivni aspekti ove borbe dovedeni su u pitanje uličnim obračunima u kojima sve češće stradaju građani. Obračune kriminalnih klanova karakterišu nasilje, ubistva i eksplozije na prometnim, javnim mjestima. “Rat klanova” posljednjih godina ozbiljno narušava bezbjednosnu situaciju u državi i predstavlja znak da je bezbjednost građana na niskom nivou.²⁷

Glavni specijalni tužilac, ukazao je u više navrata da su aktivnosti kriminalnih grupa usmjerene na destabilizaciju tužilačke organizacije.²⁸

Krijumčarenje i trgovina drogom i dalje ostaje glavna kriminalna aktivnost OKG, a povećana je uloga OKG iz Crne Gore u međunarodnoj trgovini kokainom.²⁹ Po posljednjem izvještaju Europol, u Crnoj Gori su registrovane aktivnosti 11 OKG.³⁰ Međutim, drastično smanjenje broja kriminalnih grupa ne treba da zavara.³¹ Osim aktivnosti tužilaštva i policije, smanjen broj OKG je u velikoj mjeri posljedica spajanja manjih sa bolje organizovanim grupama.



Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku **Balkanskog fonda za demokratiju** i **Ambasade Kraljevine Norveške**, u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija **CRTA** (Srbija), **Metamorfozis** (Makedonija) i **Zašto ne?** (Bosna i Hercegovina).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

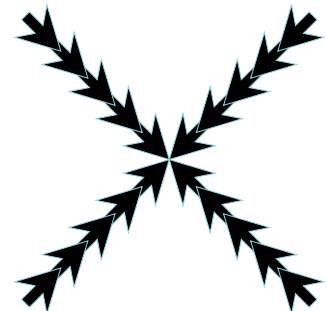
Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu **39 indikatora**, a u toku rada konsultovali smo mišljenja pet eksperata za ovu oblast.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.

Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



Biljana Papović
Zamjenica izvršnog
direktora





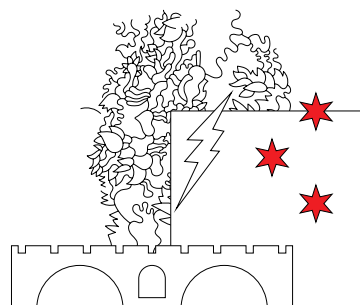
ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada
Kraljevine Norveške u Beogradu. www.norway.no/en/serbia

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU | STANJE U OBLASTI ORGANIZOVANOG KRIMINALA I KORUPCIJE – SISTEM KOJI KOČI SAM SEBE! | Autorka: Biljana Pejović | Ilustracije i prijelom: Dejan Batrićević | CDT – Centar za demokratsku tranziciju | Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora | +382 20 331 227 | cdtmn@t-com.me | www.cdtmn.org