

ČETVRTI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23



Izveštaj je dio projekta "Akcionni plan za Poglavlje 23: Aktivno civilno društvo za transparentne, participativne i efektivne reforme" koji finansira Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, a implementira ga Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) u saradnji sa: Udruženjem mladih sa hendikepom Crne Gore, Centrom za žensko i mirovno obrazovanje – ANIMA, Sigurnom ženskom kućom, Otvorenim Centrom Bona Fide Pljevlja, NVO Sos telefon za žene i djecu žrtve nasilja Plav, NVO Snažna Mama i NVO Stečajci u Crnoj Gori, kao i projekta "Građanski angažman na unapređenju nadgledanja sprovođenja reformi koje doprinose napredovanju Crne Gore u EU integracijama kroz ispunjavanje EU standarda koji se odnose na vladavinu prava" koji finansira Britanska ambasada u Podgorici, a sprovodi ga MANS. Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom dokumentu ne mogu se ni na koji način smatrati stavovima donatora koji su finansijski podržali projekte.



Britanska ambasada
Podgorica



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora

ČETVRTI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23

Vanja Čalović Marković
Zorica Čeranić
Veselin Radulović
Mitar Batrović
Pavle Čupić

Podgorica, februar 2018. godine

SADRŽAJ

UVOD	4
SAŽETAK	5
METODOLOGIJA	7
1. PRAVOSUĐE	8
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	9
1.1.1. Izmjene Ustava	9
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	9
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	11
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	13
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	14
1.2. Nepriistrasnost pravosuđa	15
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	16
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	17
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	18
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	19
1.3. Odgovornost u pravosuđu	20
1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu	21
1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca	22
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu	23
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	23
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	25
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	31
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	33
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	34
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	36
2. BORBA PROTIV KORUPCIJE	39
2.1. Preventivne radnje protiv korupcije	40
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	41
2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	46
2.1.3. Javna uprava	48
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	52
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	55
2.1.6. Javne nabavke	56
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	60
a) Privatizacija	61
b) Urbanizam	63
c) Obrazovanje	66
d) Zdravstvo	69
e) Lokalna samouprava	72
f) Policija	75
2.1.8. Uloga Skupštine u borbi protiv korupcije	78
2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	80
2.2. Represivne radnje protiv korupcije	82

2.2.1.	Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje	82
2.2.2.	Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)	88
2.2.3.	Finansijske istrage	89
2.2.4.	Međuinstitucionalna saradnja	91
2.2.5.	Jednoobraznost statističkih podataka	92
2.2.6.	Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom	93
2.2.7.	Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	95
2.2.9.	Postupak zatvaranja krivičnih predmeta	97
3.	TEMELJNA PRAVA	99
3.1.	Ombudsman	100
3.2.	Pravo na efikasan pravni lijek	102
3.3.	Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	103
3.4.	Sloboda medija i zaštita novinara	109
3.5.	Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa	112
3.6.A	Zabrana diskriminacije	113
3.6.B	Rodna ravnopravnost	115
3.6.C	Prava LGBT populacije	120
3.7.	Pravo na osnivanje novih sindikata	123
3.8.A	Prava djeteta	124
3.8.B	Prava lica sa invaliditetom	127
3.9.	Besplatna pravna pomoć	129
3.10.A	Zaštita manjina i RAE populacije	131
3.10.B	Prava raseljenih lica	135
3.11.	Procesuiranje zločina iz mržnje	138
3.12.	Zaštita ličnih podataka	138
4.	SARADNJA SA NVO	140
4.1.	Zakonodavni i strateški okvir	140
4.2.	Institucionalni okvir	140
4.3.	Administrativni kapaciteti	141
ANEKSI		142
Aneks 1.	Prioritetne preporuke u vezi sa sprovođenjem Akcionog plana za Poglavlje 23	142
Aneks 2.	Pregled realizacije mjera po poglavljima	149
Aneks 3.	Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja	152

UVOD

Akcionni plan za pregovaračko poglavlje 23 sadrži niz reformi u oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i temeljnih prava, a Vlada objavljuje polugodišnje izvještaje o njegovom sprovođenju.

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS prati sprovođenje tog Akcionog plana uz finansijsku podršku Evropske komisije i Britanske ambasade u Podgorici.

Kroz ovaj izvještaj želimo da javnosti pružimo objektivne i tačne informacije o sprovođenju reformi predviđenih Akcionim planom. Potrudili smo se da iz teško razumljivih zvaničnih dokumenata i obilja podataka izdvojimo i analiziramo one koji su od značaja za procjenu sprovođenja konkretnih mjera, ali i da sagledamo šta se nalazi iza statistike državnih organa.

Ovaj izvještaj je sačinjen na osnovu dokumenata koje smo dobili od državnih organa na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i informacija sadržanih u izvještajima državnih institucija, međunarodnih i nevladinih organizacija.

Izvještaj daje pregled sprovođenja 626 reformi predviđenih Akcionim planom i pratećim Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima. Dokument prati strukturu Akcionog plana, pa prvo poglavlje sadrži informacije o reformama u oblasti pravosuđa, a u drugom su dati podaci o borbi protiv korupcije. U trećem dijelu se nalazi pregled planiranih i sprovedenih reformi u oblasti temeljnih prava, a u posljednjem su informacije o mjerama koje se odnose na saradnju vlade i nevladinog sektora.

Sva prikupljena dokumentacija korišćena za izradu izvještaja, kao i detaljne informacije o pojedinačnim indikatorima za svaku mjeru se nalaze na sajtu MANS-a, na adresi:

<http://www.mans.co.me/ap23/>

Posebnu zahvalnost za doprinos u izradi ovog izvještaja dugujemo nevladinim organizacijama: Akcija za ljudska prava, Građanska alijansa, Institut Alternativa, Koalicija nevladinih organizacija Saradnjom do cilja, Sigurna ženska kuća, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Udruženje Roditelji, Unija slobodnih sindikata Crne Gore, Centar za građansko obrazovanje, Centar za demokratsku tranziciju, Centar za ženska prava, Centar za žensko i mirovno obrazovanje – Anima, Centar za monitoring i istraživanje, Centar za razvoj nevladinih organizacija, Politikon mreža, Queer Montenegro, LGBT Forum Progres i NVO Mladi Romi.

*Ovaj izvještaj je sačinjen uz podršku Evropske unije i Britanske ambasade u Podgorici.
Mišljenja iznijeta u ovom dokumentu ne mogu se smatrati stavovima donatora.*

SAŽETAK

Sprovedena je polovina reformi predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23, više od trećine je djelimično realizovana, dok svaka osma planirana mjera nije sprovedena ili nema informacija o sprovođenju. Najviše je urađeno u oblasti pravosuđa gdje je realizovano dvije trećine planiranog. Najmanje reformi je sprovedeno u oblastima borbe protiv korupcije i saradnje sa nevladinim sektorom, oko trećine predviđenih mjera, dok je u oblasti ljudskih prava završeno više od polovine planiranih reformi.

Prema izvještajima međunarodnih organizacija, nema većeg napretka u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije. Odluke o izboru tužilaca i odluke o napredovanju sudija sadrže ozbiljne nedostatke, a tužilaštvo i sudstvo su proglasili tajnom izvještaje o ocjenjivanju.

Samo je jedan disciplinski postupak protiv sudije, odnosno tužioca, rezultirao simboličnim novčanim kaznama. Sudije i tužioci nisu disciplinski gonjeni zbog povreda Etičkog kodeksa, čak ni u malobrojnim slučajevima gdje su kršenja utvrđena. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija.

Pravosudni informacioni sistem je u funkciji u svim sudovima, ali se ne koristi uvijek za slučajnu dodjelu predmeta. Statistički podaci o radu pravosuđa nijesu pouzdani. U porastu je broj neriješenih predmeta koji su stariji od tri godine, iako imamo dvostruko više sudija od evropskog prosjeka. Sudovi su rasterećeni uvođenjem notara i javnih izvršitelja, ali pojedinačne sudije nijesu ravnomjerno opterećene.

Otkako je usvojen Akcioni plan za Poglavlje 23, pokrenut je samo jedan novi sudski postupak za krivična djela iz oblasti ratnih zločina. Nije izvršena revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani.

Agencija za sprječavanje korupcije nije napravila značajnije pomake u sprovođenju odredaba zakona koji se odnose na sprječavanje korupcije. Rad Agencije je ocijenjen kao netransparentan, a njeni rezultati su vrlo skromni u svim oblastima rada. Ta institucija vrlo usko tumači svoje nadležnosti i procedure, i na taj način u kontinuitetu izbjegava da postupi u politički osjetljivim predmetima.

Utvrđeno je da postoji problem u prikazivanju statističkih podataka o broju provjerenih funkcionera, a Agencija se uglavnom bavila samo lokalnim funkcionerima. Broj javnih funkcionera koji su otkriveni i procesuirani zbog skrivanja imovine ili konflikta interesa je i dalje veoma mali, a izrečene sankcije su ispod zakonskog minimuma.

Novim izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata onemogućena je kontrola tačnosti i ažurnosti vođenja biračkog spiska. Samo dio podataka o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja je dostupan javnosti, brojne optužbe za zloupotrebe državnih fondova nijesu dobile adekvatan epilog, a sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna.

Sproveden je samo dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave. Tek svaka deseta aktivnost iz Strategije reforme javne uprave je u nekom dijelu realizovana. Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su značajan korak unazad po pitanju transparentnosti rada državnih organa. U praksi postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti.

Usvojene su i izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta. Usvojen je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji, obrazovanju i zdravstvu. Nema informacija da je bilo presuda za korupciju na visokom nivou u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije. Proces privatizacije nije transparentan i sprovodi se na osnovu zastarelog zakonskog okvira, često se krše obaveze iz ugovora, a samo jedan je raskinut.

Uloga i rezultati Skupštine u borbi protiv korupcije su iz godine u godinu manji. Skupštinska tijela rjeđe koriste kontrolne mehanizme, a nije praćeno sprovođenje zaključaka od strane izvršne vlasti. Odbor za antikorupciju se vrlo rijetko sastajao i nije imao nikakvih konkretnih rezultata. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela koja su posebno značajna za borbu protiv korupcije, dok su iza zatvorenih vrata usvojeni važni antikorupcijski zakoni.

U prošloj godini broj pravosnažnih presuda za korupciju je značajno manji u odnosu na prethodne godine, a posebno je zabrinjavajuća dugogodišnja izuzetno blaga kaznena politika. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdana. Nije bilo vidljivih rezultata u finansijskim istragama, a vrijednost imovine koja je oduzeta u prethodnim godinama je simbolična.

Građani i dalje podnose veliki broj pritužbi Zaštitniku ljudskih prava, ali je mali broj rezultirao preporukama koje državni organi i dalje često ne poštuju. Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani, pa je uglavnom izostala adekvatna disciplinska ili krivična odgovornost počilaca tih djela.

U važnim predmetima napada na novinare prijeti zastara krivičnog gonjenja. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama. Selektivnim postupanjem Agencije za sprječavanja korupcije je ugrožena nezavisnost Javnog servisa.

Zaštitnik ljudskih prava nastavio je da prima veliki broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju. Najveći stepen diskriminacije izražen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, prema starim i osobama sa invaliditetom. Neravnopravan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materinstva. Uključenost žena u politički život je ispod prosjeka zemalja EU, a na rukovodećim pozicijama su uglavnom muškarci.

Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, a u mnogim školskim ustanovama nedostaju osnovna sredstva i uslovi za rad. Izmjenom Porodičnog zakona eksplicitno je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece, ali se u crnogorskom društvu i dalje smatra da opravdanim.

Pripadnici manjinskih naroda, naročito RAE populacije, nisu adekvatno zastupljeni u državnim institucijama. Raseljena i interno raseljena lica imaju pristup obrazovanju, ali im je pogoršan pristup zdravstvenim uslugama, dok je izgrađen dio planiranih stambenih objekata.

METODOLOGIJA

Tim MANS-a je analizirao svih 626 mjera iz Akcionog plana i Operativnog dokumenta i za svaku prepoznao indikatore rezultata i uticaja. Na osnovu indikatora definisan je set pitanja koja su, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama dostavljena institucijama zaduženim za sprovođenje mjera¹.

Radi dobijanja cjelovite slike o realizaciji mjera iz Akcionog plana za 23. poglavlje, ovaj izvještaj sadrži informacije o sprovedenim reformama u periodu od 2014. do 2017. godine.

Za potrebe izrade ovog izvještaja MANS je podnio preko 5470 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, preko 1640 žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i preko 260 tužbi Upravnom sudu.

Analizirali smo svaki dostavljeni odgovor institucija i iz obilja podataka uzimali one koji su se odnosili na konkretne idikatore propisane za svaku mjeru.

Paralelno sa tim procesom, MANS je analizirao sve zvanične izvještaje Vlade o sprovođenju Akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje i prikupio informacije o realizaciji mjera od 2014. do 2017. godine i zvanične ocjene koje je dala Vlada.

Dodatne informacije, koje bi ukazale na to kakvi su efekti implementiranih reformi, prikupili smo iz izvještaja i analiza kako međunarodnih organizacija koje izvještavaju o Crnoj Gori u raznim oblastima, tako i domaćih nevladinih i drugih organizacija.

Na osnovu svih prikupljenih podataka, MANS je cijenio realizaciju svake od 626 mjera iz Akcionog plana i operativnog dokumenta. Mjere su ocijenjene kao:

- realizovane - kada su svi indikatori ispunjeni
- djelimično realizovane - kada je realizacija u toku, odnosno kada je započela, ali nijesu postignuti željeni efekti,
- nije realizovana - kada ništa nije urađeno ili nema rezultata;
- nema informacija – u slučajevima kada zvanični podaci o indikatorima nijesu dostupni.

Za razliku od nas, u zvaničnom izvještaju Vlada koristi ocjenu „realizuje se u kontinuitetu“, što metodološki vrlo problematično primjenjuje. Naime, kada se takva ocjena odnosi na mjere koje se ponavljaju u višegodišnjem periodu, onda ona ne omogućava sagledavanje progressa po godinama, odnosno procjenu da li ima efekta od sprovođenja mjere. U praksi se najčešće tako ocjenjuju one reforme koje do sada nijesu imale nikakve konkretne rezultate, čime se fiktivno poboljšava statistika sprovođenja Akcionog plana.

Sve prikupljene informacije o sprovođenju Akcionog plana su uključene u bazu podataka koja se može se pretraživati po mjerama, oblastima i podoblastima, a objavljena je na: <http://www.mans.co.me/ap23/>.

¹ Pitanja su institucijama podnošena u više faza – prvo smo u julu 2016. godine od institucija zatražili podatke o reformama koje su sprovedene u prvom polugodištu 2016, nakon čega smo na dvomjesečnom nivou podnosili pitanja i sakupljali nove informacije o reformama. U 2017. godini pitanja su podnošena kvartalno. Prilikom izrade ovog izvještaja, presjek pristiglih odgovora od institucija je napravljan 23. februara 2018. godine.

1. PRAVOSUĐE

Usvojenim izmjenama Ustava i brojnih zakona nije u potpunosti spriječen politički uticaj na pravosuđe, a povjerenje građana u nezavisnost pravosuđa ne raste. Relevantni međunarodni izvještaji ukazuju da nema većeg napretka u oblasti pravosuđa, a konkretni podaci navode na zaključak da sprovođenje novih propisa ima vrlo ograničene domete.

Pravosudni informacijski sistem je u funkciji u svim sudovima, ali postoje dokazi da u praksi nije dosljedno korišćen za slučajnu dodjelu predmeta. Nisu obezbijeđeni potrebni resursi za razvijanje i održavanje tog sistema, pa mnoge reforme kasne, a statistički podaci o radu pravosuđa još uvijek nisu pouzdani.

Broj neriješenih predmeta je veliki, iako imamo dvostruko više sudija od evropskog prosjeka. Međutim, ne postoji jasna vizija procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom periodu.

Sudovi su značajno rasterećeni uvođenjem notara i javnih izvršitelja, ali u praksi nije obezbijeđeno da sudije budu ravnomjerno opterećene.

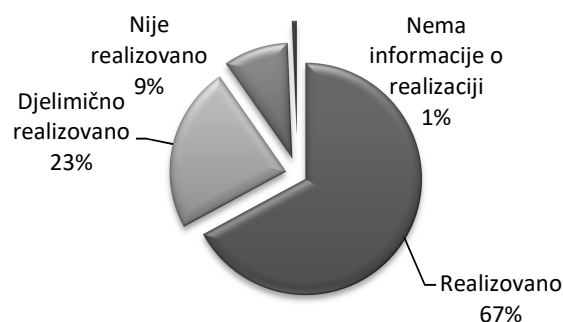
Novim pravnim okvirom su unaprijeđeni uslovi za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca, ali to nije dalo značajnije rezultate. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je visok, a podaci o zahtjevima za izuzeće tužilaca nisu dostupni javnosti.

Organizovane su brojne obuke za primjenu novih propisa, povećani su budžeti sudstva i tužilaštva i donekle su unaprijeđeni kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta. Osnovana je samostalna institucija za obuku sudija i tužilaca, ali joj nisu obezbijeđena potrebna finansijska sredstva, dok je broj zaposlenih skoro duplo manji od predviđenog.

Od usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, pokrenut je samo jedan novi postupak za ratne zločine, a u prethodnom periodu su donijete tri osuđujuće i tri oslobađajuće presude. Ni u jednom slučaju nije utvrđivana komandna odgovornost, a presude su bile nesrazmjerne zločinima, a nije izvršena ni planirana revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani. Ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite i podrške svjedoka.

U ovoj oblasti realizovane su 104 planirane mjere, 36 je djelimično realizovano, 14 mjera nije uopšte realizovano, dok za jednu mjeru nema podataka o realizaciji.

Vlada je ocijenila da se 32 mjere kontinuirano realizuju, 98 je realizovano, a 18 mjera je djelimično sprovedeno. Vlada cijeni da pet mjera nije realizovano, dok za dvije mjere nije data ocjena.



Grafik 1: Realizacija mjera u oblasti 1. Pravosuđe

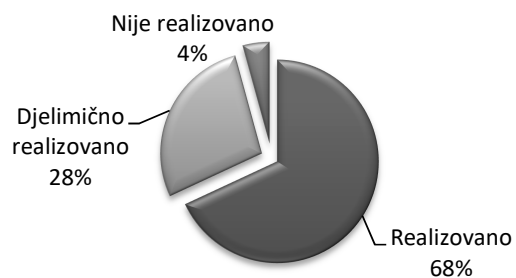
1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

U prethodnim godinama su usvojene izmjene Ustava i relevantnih zakona, ali njima nije u potpunosti spriječen politički uticaj na pravosuđe. Organizovane su brojne obuke za primjenu novih propisa, povećani su budžeti sudstva i tužilaštva i donekle su unaprijeđeni kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Sprovođenje novih zakona još uvijek ima vrlo ograničene domete. Ključni podaci o ocjenjivanju sudija i tužilaca nisu dostupni javnosti. Relevantni međunarodni izvještaji i istraživanja javnog mnjenja pokazuju da nema značajnijeg napretka, a mišljenje građana o nezavisnosti pravosuđa je i dalje u visokom procentu negativno.

U ovoj oblasti realizovane su 32 planirane mjere, 13 je djelimično realizovano, dok dvije mjere nijesu realizovane.

Vlada je ocijenila da se devet mjera kontinuirano realizuju, 32 su realizovane, pet je djelimično sprovedeno, dok jedna mjera nije realizovana.



Grafik 2: Realizacija mjera u oblasti 1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa

1.1.1. Izmjene Ustava

Izmjenama Ustava nije u potpunosti obezbijeđena nezavisnost pravosuđa, jer polovina članova Sudskog savjeta može biti politički angažovana.

U julu 2013. godine Skupština je usvojila Amandmane na Ustav i Ustavni zakon za njihovo sprovođenje². Amandmanima na Ustav je definisano da četiri ugledna pravnika za članove Sudskog savjeta bira i razrješava Skupština, na predlog svoga radnog tijela, po raspisanom javnom pozivu. Akcija za ljudska prava je ukazala da nijesu predviđena bilo kakva ograničenja političke angažovanosti za ta četiri člana, a u Savjet ih imenuju upravo političari u Skupštini. Član Savjeta je i ministar nadležan za poslove pravosuđa, kao politički funkcioner, pa to znači da **polovina članova Sudskog savjeta mogu biti politički angažovani**.³

U Amandmanima na Ustav **nema detaljnijih informacija o razlozima za razrješenje sudija, dok se za tužioce samo djelimično** navode razlozi za razrješenje. Naime, u amandmanima se navodi da će se ovo pitanje definisati zakonom i navodi se samo jedan razlog za razrješenje tužioca - ako je tužilac pravnosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.

1.1.2. Izbor sudija i tužilaca

Usvojen je niz zakona i podzakonskih akata ali njima nije riješeno pitanje mogućeg političkog uticaja na sudstvo, odnosno tužilaštvo, dok su iz redovnog ocjenjivanja

² Te izmjene se tiču sastava Sudskog i Tužilačkog savjeta, izbora predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca, kao i sastava i načina izbora sudija Ustavnog suda i razloga za razrješenje sudija i državnih tužilaca.

³ Akcija za ljudska prava, *O predlogu amandmana na Ustav Crne Gore*, 30. mart 2016. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1885>.

isključene sudije i tužioc i na vrhu pravosudne hijerarhije koji imaju i najveća ovlaštenja. Primjena novih zakona još uvijek ima vrlo ograničene domete.

U februaru 2015. godine je usvojen set zakona predviđenih u ovom poglavlju Akcionog plana: Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Zakon o sudovima, Zakon o državnom tužilaštvu i Zakon o Ustavnom sudu⁴. **Sve mjere kojima se predviđa usvajanje zakona Vlada je cijenila realizovanima, iako postoji niz ozbiljnih zamjerki da predviđeni indikatori nijesu ispunjeni.**

Tako Zakonom o Sudskom savjetu **nije dovoljno razrađen postupak izbora članova Sudskog savjeta**, posebno iz reda sudija, ali i uglednih pravnika jer ni u Zakonu nema uslova kojima bi se spriječio politički uticaj, a izostale su i detaljnije odredbe o izuzeću članova Savjeta iz odlučivanja o svim pitanjima u kojima se mogu naći u sukobu interesa⁵.

Problem mogućeg političkog uticaja nije riješen ni u Zakonu o tužilaštvu. Naime, za ugledne pravnike koji su članovi Tužilačkog savjeta, nijesu predviđene dovoljne garancije protiv političkog uticaja, jer nije zabranjeno da ti pravnici budu poslanici, odnosno članovi i funkcioneri političkih stranaka, čak i u trenutku izbora.⁶

Ni u jednom od ova dva zakona **nije precizirano koja su to krivična djela koja čine sudiju, odnosno tužioc nedostojnim vršenja funkcije** u slučaju da bude pravosnažno osuđen.

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama je propisao **periodično ocjenjivanje rada svih sudija, osim sudija Vrhovnog suda**, koji su izostavljeni. Zakonom se propisuje mogućnost trajnog dobrovoljnog upućivanja sudije u drugi sud, na osnovu rezultata rada sudije u posljednje tri godine i vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje. Ovako postavljeni kriterijumi nijesu precizni i nejasno je kako Sudski savjet u donošenju odluke ocjenjuje rezultate rada sudije, a posebno kako vodi računa o potrebama suda – i koji od ova dva kriterijuma ima prioritet. Ovo ostavlja širok prostor za proizvoljno odlučivanje.

Novim zakonskim rješenjem **iz redovnog ocjenjivanja su isključeni državni tužioc i u Vrhovnom državnom tužilaštvu.** Činjenica je da oni ne mogu nepredovati u hijerarhijski više tužilaštvo, ali zbog funkcije koju obavljaju i veoma značajnih ovlaštenja koje imaju, po mišljenju Akcije za ljudska prava, ti tužioc treba da podliježu redovnoj kontroli, pa njihovo ocjenjivanje ne treba da se završi danom izbora na funkciju.⁷

Odredbama iz Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu koje se odnose na sistem napredovanja sudija i tužilaca se ne uspostavlja jasan sistem napredovanja zasnovan na rezultatima rada jer nema indikatora za objektivno ocjenjivanje sudija.

Kada se govori o razrješenju sudija i tužilaca, Akcija za ljudska prava takođe smatra da je bilo potrebno zakonima spriječiti da tužiocu ili sudiji prestane funkcija u slučaju kada je protiv njega pokrenut postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti, odnosno razrješenja.⁸

⁴ Izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu su donijete u maju 2015. godine odnosno julu 2015. godine, Izmjene kod Zakona o sudskom savjetu i sudijama su tehničke, dok kod Zakona o državnom tužilaštvu se odnose na primanja Tužilačkog savjeta, Komisije za etički kodeks i razrješenje Vrhovnog državnog tužiocia.

⁵ Akcija za ljudska prava, *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o Sudskom savjetu*, 20. januar 2015. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

⁶ Akcija za ljudska prava, *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o državnom tužilaštvu* 23. januar 2015. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

⁷ Ibid.

⁸ Akcija za ljudska prava, *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o Sudskom savjetu*, 20. januar 2015. godine; *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o državnom tužilaštvu* 23. januar 2015. godine. Dokumenta dostupna na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>, <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>

Nakon usvajanja zakona donešen je niz podzakonskih akata: Poslovnik Sudskog i Poslovnik Tužilačkog savjeta kao i Poslovnik Ustavnog suda, Planovi slobodnih sudijskih i tužilačkih mjesta koje sadrže i informacije o broju mjesta za trajno dobrovoljno premještanje i informacije o broju mjesta koja će biti dostupna za napredovanje.

U junu 2015. godine je obrazovana Komisija za testiranje kandidata koji se prvi put biraju za sudiju osnovnog suda, a u martu 2016. godine, sa deset mjeseci kašnjenja u odnosu na postavljeni rok u Akcionom planu, obrazovana je Komisija za testiranje u tužilaštvu.

Izbor sudija i tužilaca u skladu sa novim zakonodavstvom je počeo u sudstvu krajem 2016. godine, a u tužilaštvu početkom 2017. godine.

Sudski savjet je u krajem 2016. godini objavio odluku o izboru troje sudija za osnovne sudove u Podgorici i Herceg-Novom. Prema navodima nevladinih organizacija⁹ koje sprovode monitoring reforme pravosuđa, ovim je **otpočela primjena sistema izbora sudija zasnovanog na zaslugama**. Nevladine organizacije navode da je ova odluka¹⁰ u skladu s rang listom formiranom na osnovu zasluga, ali da je **Sudski savjet ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer svima nijesu bila postavljena ista pitanja, što je obaveza propisana Poslovníkom Sudskog savjeta**.¹¹ U oktobru 2017. godine donijeta je i Odluka o izboru dvoje sudija¹² u Osnovni sud u Podgorici.

U 2016. godini nije bilo odluka o izboru tužilaca koji se po prvi put biraju na tužilačku funkciju. Prema odlukama objavljenim na sajtu Tužilačkog savjeta, u 2017. godini, izabrana su četiri nova tužioca, u osnovnim državnim tužilaštvima u Podgorici, Beranama i Kotoru¹³. U objavljenim odlukama **nema obrazloženja na koji su način ocijenjeni pisani testovi** i kako su i sa koliko bodova ocijenjeni kriterijumi iz Zakona o Državnom tužilaštvu¹⁴. Takođe, u odlukama **nedostaju podaci o tome kako je utvrđena prosječna ocjena intervjua**, odnosno kako su ocijenjeni kriterijumi za intervju iz Zakona o Državnom tužilaštvu¹⁵.

1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca

Pripremljeni su podzakonski akti i sprovedeno je testiranje u pilot sudu, odnosno tužilaštvu. Većina podataka o ocjenjivanju nije dostupna, pa se već na samom početku dovodi u pitanje transparentost tog sistema koja je predviđena Akcionim planom. Odluke o napredovanju sudija i tužilaca su nerazumljive i nepotpune, pa se ne može sa sigurnošću utvrditi da li su napredovali najbolji kandidati.

Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova i Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca, kao i jedinstveni obrasci za ocjenjivanje rada su donešeni još u decembru 2015. godine. Prema raspoloživim podacima u toku 2016. godine su održane tri obuke za 23 sudija i 50 državnih tužilaca o sistemu profesionalnog ocjenjivanja, dok u 2017. godini ovih obuka nije bilo. Tužilački savjet je u prethodnoj godini organizovao konsultativni sastanak sa 47 predstavnika tužilaštva oko sistema ocjenjivanja državnih tužilaca.

⁹ Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI)

¹⁰ Odluka, 01-7380/16-3, Podgorica 28. 12. 2016. godine

¹¹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf

¹² Odluka br. 01-6056/17-3, Podgorica, 11.10.2017. godine

¹³ Odluka: *TS. broj 150/17, Podgorica, 31. januar 2017. godine*

¹⁴ Zakon o državnom tužilaštvu, član 60.

¹⁵ Ibid, član 61.

Komisija za ocjenjivanje u sudstvu je formirana u decembru 2015., dok je u februaru 2016. formirano Vijeće za ocjenjivanje sudija Osnovnog suda u Nikšiću, kao pilot sudu. Na sajtu tužilaštva je dostupna informacija o formiranju Vijeća za ocjenjivanje pilot Osnovnog državnog tužilaštva na Cetinju.

Prema podacima Vlade u 2016. godini je sproveden postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika suda u Osnovnom sudu u Nikšiću, koji je određen da bude "pilot sud". Nakon sprovedenog postupka pilot ocjenjivanja, koje je završeno krajem 2016. godine, Komisija za ocjenjivanje je utvrdila konačnu ocjenu rada sudija odnosno predsjednika Osnovnog suda u Nikšiću. **Pojedinačne odluke o ocjenama su nedovoljno razumljive** i u njima se prepričavaju postupci i zakonske odredbe, ali **nema razloga i obrazloženja kako je utvrđeno činjenično stanje** i kako su te odredbe primijenjene u konkretnim slučajevima. Kako su same odluke nedovoljno razumljive, MANS je od Sudskog savjeta zatražio **dodatnu dokumentaciju u vezi sa postupkom ocjenjivanja, ali su ti podaci proglašeni tajnim.**

Čak šest sudija dobilo je ukupnu ocjenu da ne zadovoljava, zbog činjenice da nijesu pohađali stručno usavršavanje, zbog čega su upućeni na program obavezne kontinuirane obuke. Nakon sprovedenog pilot testiranja, prema navodima medija, Sudski savjet je oformio radnu grupu koja će raditi na izmjenama Zakona o sudskom savjetu i sudijama. Izmjene su inicirane zbog rezultata ovog pilot projekta, pošto sudska grana vlasti smatra da postojeće zakonsko rješenje stavlja stručnu edukaciju iznad kvaliteta rada sudija, što nije adekvatno¹⁶.

Na sajtu Sudskog savjeta je dostupna odluka o napredovanju iz februara 2016. godine u kojoj ne postoje valjana obrazloženja kako je vršeno bodovanje kandidata, kako je ocijenjen bilo koji od kriterijuma, i kako se došlo do prosječnog broja bodova i liste kandidata. **U septembru 2017. godine, dvoje sudija je napredovalo u Vrhovni sud, a jedno u Viši sud u Bijelom Polju. Odluke o napredovanju sudija¹⁷ su nerazumljive** u dijelu ocjene intervjua jer je nejasno kako je utvrđen broj bodova na intervjuima i takođe nije jasno po kom zakonu su kandidati ocijenjeni¹⁸. **Sudski savjet je odbio da dostavi izvještaje, odluke i rezultate sa navedenog ocjenjivanja**, navodeći da Savjet nema saglasnost lica koja su učestvovala u postupku ocjenjivanja rada sudija, niti ocjenjivanih sudija i da stoga nevladinim organizacijama nije dozvoljeno obrađivanje i objavljivanje ove kategorije ličnih podataka. U 2016. i 2017. godini nije bilo razrješenja i disciplinskih postupaka na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada sudija.

Kada se radi o redovnom ocjenjivanju rada sudija, Sudski savjet je u decembru 2017. godine donio odluku da se vrši ocjenjivanje 47 sudija osnovnih sudova koji imaju od 5 do 10 godina sudskog staža, a ocjenjivanje će početi u martu 2018. godine.

Nakon sprovedenog pilot ocjenjivanja, Tužilački savjet je sagledao rezultate i predložio izmjene Pravila o ocjenjivanju tužilaca. Izmjene Pravila za ocjenjivanje tužilaca su donijete u oktobru 2016. godine. **Međutim, Tužilački savjet je odbio da nam dostavi detaljnije informacije o ocjenama rada tužilaca, mjerama razrješenja, napredovanja i disciplinskim postupcima zbog, kako su naveli, zaštite privatnosti državnih tužilaca.**

U 2016. godini su objavljene dvije odluke o napredovanju tužilaca i to za Specijalno državno tužilaštvo¹⁹. **U odlukama o izboru specijalnih državnih tužilaca nema obrazloženja** kako je vršeno bodovanje kandidata, kako su cijenjeni kriterijumi i kako je utvrđen prosječan broj bodova za

¹⁶ Mila Radulović, *Pola sudija Osnovnog suda u Nikšiću ne bi moglo da napreduje: Pali na ocjenjivanju*, DN Vijesti, 19. 05. 2017.

¹⁷ Odluka 01-5476/17 i Odluka 01-5477/17, Podgorica, 13.09.2017. godine

¹⁸ Naime, sudije su ocjenjivani za period tri godine od kojih je više od godinu dana u periodu prije stupanja na snagu novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Zakon je stupio na snagu 20. marta 2015. godine, a u odlukama se navodi da su sudije ocijenjene na osnovu ocjenjivanja rada sudija za period od 01.01.2014. godine do 31.12.2016. godine.

¹⁹ Odluke TS.br. 222/16 i TS.br. 223/16, Podgorica, 16.jun 2016. godine.

kandidate. **Posebno su upitni prethodni radni učinci**, konkretno u slučaju jednog od izabranih specijalnih tužilaca²⁰.

Na osnovu izvještaja o profesionalnoj ocjeni rada tužilaca koje su donijete krajem 2016. godine, troje osnovnih državnih tužilaca napredovalo je u Više državno tužilaštvo. Odluke o napredovanju ovih državnih tužilaca²¹ **izazivaju sumnju u postupak objektivnog napredovanja, koji je zasnovan na zaslugama. Iz samih odluka je nejasno i nerazumljivo kako su kandidati bodovani, odnosno kako se došlo do njihove ocjene rada i kako se bodovao intervju**²². U odluci se navodi da je Komisija za napredovanje sačinila analitički izvještaj o kandidatima koji je dostavljen Tužilačkom savjetu. Ipak, u analitičkom izvještaju koji je dostavljen MANS-u, **sakrivena je većina podataka** u vezi tužilaca, uključujući one osnovne kao što su informacije iz kojeg tužilaštva dolaze, koliko vremena obavljaju funkcije, koliko radnog iskustva imaju, gdje su prethodno radili, a nema ni informacija o rezultatima njihovog rada. U 2017. godini nije bilo napredovanja državnih tužilaca. U prošloj godini, kao i u 2016., nije bilo postupaka razrješenja i izricanja disciplinskih mjera na osnovu izvještaja o profesionalnoj ocjeni rada tužilaca.

Kada se radi o redovnom ocjenivanju tužilaca, Komisija za ocjenjivanje, formirana od strane Tužilačkog savjeta, je početkom decembra 2017. godine utvrdila ocjenu rada za devet državnih tužilaca koji su izabrani na mandat od četiri godine, a posle dvije godine rada. **Nema informacija kakve su ocjene date tužiocima, jer su izvještaji sa ocjenjivanja proglašeni tajnom.**

1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta

Tokom 2017. godine nastavljeno je dodatno zapošljavanje službenika u Sekretarijatu Sudskog savjeta, ali je broj popunjenih radnih mjesta i dalje manji od broja sistematizovanih. Povećani su budžeti sudstva, tužilaštva, kao i Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Nakon izmjena Ustava, početkom 2014. godine je proglašen sastav Tužilačkog savjeta, a sredinom te godine i sastav Sudskog savjeta.

Sudski savjet je uradio Analizu administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta u februaru 2015. godine, a u novembru 2016. godine je donio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U 2017. godini u Sekretarijatu Sudskog savjeta je zaposleno sedam službenika, pored dodatnih pet koji su zaposleni ranije, čime je mjera prioritnog zapošljavanja 12 novih službenika u potpunosti realizovana sa kašnjenjem od više od godinu dana. **Ipak u Sekretarijatu je i dalje zaposleno manje službenika nego što je to predviđeno Aktom o sistematizaciji**, jer je od 54 radna mjesta popunjeno 42.

Analiza potreba za novim radnim mjestima u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta je donijeta u junu 2015. godine, dok je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata donijet mjesec dana

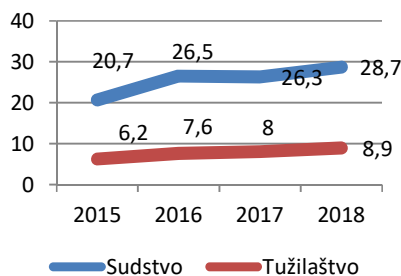
²⁰ Specijalno državno tužilaštvo je javno saopštilo da će preispitati određene odluke nekih tužilaca iz prethodnog perioda, a među njima i odluku o odbacivanju krivične prijave protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice Miomira Mugoše u predmetu "Carine". Tužilac Saša Čađenović je bio tužilac koji je odbacio krivičnu prijavu u navedenom predmetu. Nakon toga, navedeni tužilac, je izabran u Specijalno državno tužilaštvo i zadužuje neke od najozbiljnijih predmeta (slučaj pokušaja "državnog udara", Budvanski slučajevi - uključujući slučaj bivšeg potpredsjednika Vlade Svetozara Marovića i zaključenje sporazuma o priznanju krivice sa njim).

²¹ *TS. br. 353/1, Podgorica, 27. decembar 2016. godine*

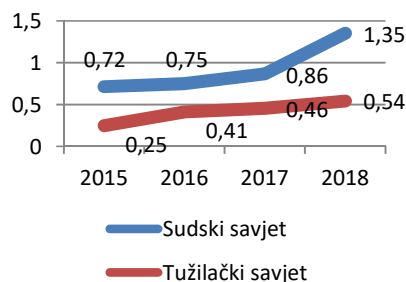
²² Naime, Odluka nema nikakvo obrazloženje kako je izvršena ocjena rada ovih tužilaca i kako su svi dobili ocjenu odličan, a na osnovu čega su sva tri kandidata dobila 80 bodova. Problematično je i to što niko od izabranih tužilaca nije prethodno bio ocijenjen, već su svi ocjenjivani za potrebe ovog oglasa. Sa kandidatima je obavljen i intervju i tu ostaje nejasno kako je vršeno bodovanje, kako je koji kriterijum cijenjen kod kandidata, kako je koji indikator primijenjen pri ocjeni kriterijuma, odnosno kako je Tužilački savjet došao do bodova koje navodi da su kandidati ostvarili.

kasnije. Preuzeti su zaposleni iz Vrhovnog državnog tužilaštva i zaposleni novi, uključujući i stručnjake za informacione sisteme.

Prema podacima Vlade, Sekretarijat Sudskog savjeta je tek u decembru 2017. godine uradio plan obuka, dok je Sekretarijat Tužilačkog savjeta uradio dva plana obuka u toku prošle godine, kojima su utvrđene potrebe za obukama zaposlenih. U 2017. godini, službenici Sekretarijata Sudskog savjeta su prošli 10 obuka, a službenici Sekretarijata Tužilačkog savjeta 35 obuka.



Grafik 3: *Opredjeljena sredstva za sudstvo i tužilaštvo (2015.- 2018.)*



Grafik 4: *Opredjeljena sredstva za Sudski i Tužilački savjet (2015.- 2018.)*

Priloženi grafici pokazuju da su **budžeti sudstva i tužilaštva, kao i Sudskog i Tužilačkog savjeta uglavnom rasli iz godine u godinu**. Ipak, NVO koji se bave reformom pravosuđa navode da prema mišljenju čelnih ljudi u pravosudnim institucijama, pravosuđe neće biti finansijski nezavisno dokle god Vlada Crne Gore bude imala izuzetno veliki uticaj na proces odobravanja budžeta²³.

1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca

Relevantni međunarodni izvještaji i istraživanja javnog mnjenja pokazuju da nema napretka po pitanju veće nezavisnosti pravosuđa.

Još u julu 2013. godine propisano je **ново krivično djelo ometanje pravde**, kako bi se spriječio nedozvoljeni uticaj na sudije i državne tužioce, ali nema postupaka za to krivično djelo. U toku 2015. je vođen jedan postupak protiv dva lica zbog protivzakonitog uticaja na državnog tužioca koji je završen oslobađajućom presudom, a u 2016. je odbačena jedna krivična prijava vezana za to djelo. **U 2017. godini nije vođen nijedan postupak za krivično djelo nedozvoljen uticaj na sudije i tužioce i ometanje pravde.**

U toku 2016. godine u sudovima je donijeto **18 rješenja o oduzimanju predmeta zbog spriječenosti sudija da u njima postupaju**, dok je u 2017. godini donijeto najmanje 10 rješenja kroz koja je oduzeto 755 predmeta. U obje godine nije bilo žalbi podnijetih po tom osnovu, niti postupaka za utvrđivanje odgovornosti predsjednika sudova zbog nepoštovanja zakona u pogledu oduzimanja predmeta.

Vrhovno državno tužilaštvo je u oktobru 2014. izradilo Analizu uputstava za rad i oduzetih predmeta.

U 2016. godini su organizovane četiri **obuke za jačanje integriteta** članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, sudija i tužilaca kojima je prisustvovalo preko sto učesnika, dok je u 2017. godini organizovana jedna obuka na kojoj je učestvovalo 15 predstavnika tužilaštva.

²³ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%CC%85%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izve%CC%85%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

Crna Gora je 2017. godine na 85. mjestu od 137 mogućih na ljestvici indeksa nezavisnosti pravosuđa koji objavljuje Svjetski ekonomski forum²⁴. Iako smo, u odnosu na 2016. godinu, napredovali sa 90 na 85 poziciju, indeks je ostao isti kao i u 2016. godini – 3,6.²⁵

Prema zajedničkom istraživanju NVO Građanska alijansa, Udruženja sudija i Udruženja državnih tužilaca, u 2017. godini oko 95% sudija i tužilaca misli da je stanje u sudstvu, odnosno tužilaštvu veoma dobro ili uglavnom dobro. Sa druge strane, **samo trećina građana ima veoma pozitivan ili uglavnom pozitivan stav prema radu sudstva, odnosno gotovo polovina prema radu tužilaštva**²⁶.

Više 40% ispitanika smatra da sudije ne sude po zakonu, pravu i pravilima ili sude po nekim drugim kriterijumima. Preko 45% smatra da na rad sudija u najvećoj mjeri utiče politika i politički pritisci, a preko 24 % da su to prijateljstva i poznanstva, dok preko 20% misli da je to korupcija²⁷.

Izrada analize zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa je odložena za prvi kvartal 2018. godine.

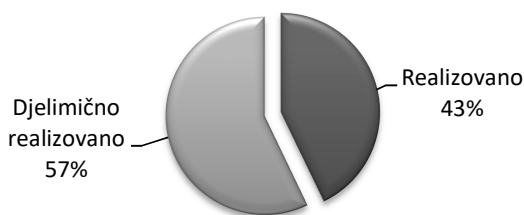
1.2. NEPRISTRASNOST PRAVOSUĐA

Prema zvaničnim podacima, Pravosudni informacioni sistem je u funkciji u svim sudovima, ali postoje dokazi da se u praksi ne koristi u potpunosti kada je u pitanju slučajna dodjela predmeta sudijama. Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je visok, a podaci o zahtjevima za izuzeće tužilaca nisu dostupni javnosti.

Pokrenut je samo jedan disciplinski postupak protiv tužioca zbog kršenja pravila o sukobu interesa i izrečena je simbolična novčana kazna, dok istih nije bilo u sudstvu. Sudije i tužioci nisu disciplinski gonjeni zbog povreda Etičkog kodeksa, čak ni u malobrojnim slučajevima gdje su kršenja utvrđena.

U ovoj oblasti realizovano je šest mjera, a osam je djelimično sprovedeno.

Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se sedam mjera kontinuirano realizuje, četiri su sprovedene, dvije djelimično sprovedene, dok za jednu mjeru i dalje nema ocjene Vlade.



Grafik 5: Realizacija mjera u oblasti
1.2. Nepristrasnost pravosuđa

²⁴ Globalni izvještaj o konkurentnosti 2017-2018, Svjetski ekonomski forum: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

²⁵ Sam indeks može imati vrijednosti od 1 do 7, pri čemu 7 znači da je pravosuđe potpuno nezavisno, a 1 da nije uopšte. Podaci po godinama su: 2017 – 2018. Godina: 85 pozicija, indeks 3,6; 2016. - 2017. godina: 90. pozicija, indeks 3,6; 2015. - 2016. godina: 88. pozicija, indeks 3,4; 2014. - 2015. godina: 90. pozicija, indeks 3,4; 2013. - 2014.: 75. pozicija, indeks 3,6; 2011. - 2012.: 56. pozicija, indeks 4,2

²⁶ Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudnom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2017. godine. Dokument dostupan na linku: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2017.pdf>

²⁷ Ibid

1.2.1. Slučajna dodjela predmeta

Sistem slučajne dodjele predmeta u praksi još uvijek nije u potpunosti uspostavljen, što se vidi na primjeru ne samo sudova sa manjim brojem sudija, već i većih sudova gdje određene sudije ili vijeća sudija konstantno postupaju u istim vrstama predmeta.

Zakon o sudovima je usvojen u februaru 2015., a Vlada je krajem te godine usvojila Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, dok je krajem 2016. godine usvojila Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže za period od 2017. do 2019. godine. Srednjoročnim planom racionalizacije pravosudne mreže planirane su nove izmjene Zakona o sudovima za mart 2019. godine.

Sudski savjet nas je obavijestio da svi akti koji se podnose sudu, kojima se inicira sudski postupak, ulaze u Pravosudni informacijski sistem (PRIS), koji je u funkciji od početka 2016. godine, nakon testne faze sprovedene krajem 2015. godine²⁸.

Vlada je tvrdila da je u svim sudovima uspostavljena slučajna dodjela predmeta putem PRIS-a još 2014. godine, a onda je u 2015. godini navela da su u taj sistem uključeni novi sudovi sa troje sudija, Žabljak, Kolašin i Plav.²⁹ Međutim, **raspored poslova u svim sudovima ne omogućava potpunu primjenu metode slučajne dodjele predmeta.** Ovo posebno u odnosu na sudove sa malim brojem sudija, ali i u nekim većim sudovima. Iz godišnjih rasporeda poslova za 2017. godinu u tri osnovna suda sa troje sudija³⁰ se vidi da **pojedine sudije i dalje rade samo određene vrste predmeta**, što ne bi bilo moguće da se zaista vrši slučajna dodjela predmeta kroz PRIS. Takođe i u većim sudovima je slučaj da samo jedan sudija ili jedno vijeće postupa po jednoj vrsti predmeta³¹.

U praksi se predmeti sudije kojem prestaje sudijska funkcija po bilo kom osnovu često predaju samo jednom ili dvojici sudija - očigledno bez korišćenja PRIS-a i algoritma za slučajnu dodjelu predmeta³². Prema podacima koje su nam sudovi dostavili, takav je slučaj sa izmjenom rasporeda poslova za 2015. godinu za Osnovni sud u Baru, gdje se vidi da je jedna sutkinja³³ preuzela sve nezavršene³⁴ krivične predmete³⁵ drugog sudije³⁶ kojem je krajem 2015. godine prestala sudijska funkcija.

Nevladine organizacije koje prate primjenu Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 navode da nakon unapređenja PRIS-a u 2016. godini stranka može neposredno da se uvjeri u slučajnu dodjelu predmeta prilikom predaje inicijalnog akta, sa izuzetkom sudova više instance u kojima to još nije moguće.³⁷

Sudski savjet je u 2016. godini formirao Komisiju koja je sačinila izvještaj o slučajnoj dodjeli predmeta za prvih osam mjeseci 2016. godine³⁸, dok prema dostupnim informacijama, u preostalom periodu

²⁸ Sudski savjet navodi da se u skladu sa sudskim poslovnikom dodjela predmeta u rad sudijama vrši kroz algoritam za slučajnu dodjelu predmeta koji je sastavni dio aplikacije PRIS-a.

²⁹ PRIS se jedino ne primjenjuje u sudovima za prekršaje, koji će biti uključen u novi pravosudni informacijski sistem do 2020. godine.

³⁰ Žabljak, Kolašin i Plav

³¹ Iz godišnjih rasporeda poslova u sudovima za 2017. godinu utvrđuje se da neki sudovi imaju samo jednog sudiju za maloljetnike, kao što su Apelacioni sud Crne Gore i osnovni sudovi u Nikšiću i Podgorici. U Vrhovnom sudu Crne Gore po tužbama za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, postupa samo jedno vijeće od troje sudija tog suda, dok u Osnovnom sudu u Baru predsjednik suda postupa u svim predmetima uslovnog otpusta i u svim predmetima za određivanje mjera tajnog nadzora. U Osnovnom sudu u Bijelom Polju samo jedan sudija radi vanparnične predmete a u Osnovnom sudu u Danilovgradu jedan je krivični sudija.

³² Veselin Radulović, advokat iz Podgorice.

³³ Sutkinja Tamara Spasojević

³⁴ Na dan 19.03.2015.godine

³⁵ "K", "KI", "KRI", "KM" i "KIM"

³⁶ Sudija Nikola Strugar

³⁷ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokument dostupan na: www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf

³⁸ Nadležna Komisija je izvršila kontrolu u Višem sudu u Podgorici, te osnovnim sudovima u Podgorici, Baru, Ulcinju, Beranama i Kolašinu.

nije vršena kontrola. U Izvještaju Komisije se navodi da u Višem sudu u Podgorici sve predmete po žalbi na rješenje o pritvoru prema godišnjem rasporedu zadužuje jedan sudija. Takođe se navodi da je u Osnovnom sudu u Podgorici izvršena preraspodjela više predmeta na osnovu rješenja predsjednika suda³⁹. Sve prethodno navedeno predstavlja primjere koji pokazuju da se **metoda slučajne dodjele predmeta ne primjenjuje uvijek i bez izuzetka, i to ne samo u sudovima sa troje i manje sudija, nego i u velikim sudovima sa više sudija**. Uprkos tome, Komisija tvrdi da kontrolom nijesu utvrđene povrede slučajne dodjele predmeta.

Ovlašćeni službenici Ministarstva pravde, koji vrše nadzor u sudovima, tokom 2015. i 2016. godine, nijesu utvrdili nepravilnosti kada je u pitanju slučajna dodjela predmeta⁴⁰. Ministarstvo pravde u svom posjedu nema posebni izvještaj o sprovedenom nadzoru, već pravosudni inspektori Ministarstva pravde nakon obavljenog nadzora sačinjavaju zapisnike o izvršenom nadzoru. Postoji 57 takvih zapisnika za 2015. i 2016. godinu i u njima nije utvrđena nijedna nepravilnost koja se odnosi na slučajnu dodjelu predmeta kroz PRIS⁴¹. U 2017. godini, Ministarstvo pravde je sprovedlo inspekcijski nadzor primjene slučajne dodjele predmeta od strane sudova u 36 slučajeva. Samo u jednom slučaju je utvrđena nepravilnost koja se odnosi na slučajnu dodjelu predmeta u Sudu za prekršaje u Podgorici – u kome se predmeti ne dodjeljuju kroz PRIS.⁴²

Na kraju, i Evropska komisija je izrazila zabrinutost da praksa Vrhovnog suda da vrši preraspodjelu velikog broja predmeta između sudova, radi smanjenja broja zaostalih predmeta u najopterećenijim sudovima predstavlja rizik da se povrijedi pravo na dodjeljivanje slučajnog sudije po zakonu⁴³.

1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca

Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je i dalje visok, dok podaci o broju izuzetih tužilaca i dalje nisu dostupni javnosti.

U 2014. godini je urađena Analiza podnijetih zahtjeva za izuzeće sudija i donijetih odluka po podnijetim zahtjevima, koja obuhvata statističke pokazatelje za period od 2012- 2014. godine. U dokumentu su navedeni predlozi za izmjene Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o parničnom postupku, koje su izvršene u 2016. godini.

U 2015. godini je usvojen 631 zahtjev⁴⁴ za izuzeće sudija, u 2016. godini u 1632 predmeta je traženo izuzeće sudije, od čega je u 1000 predmeta zahtjev usvojen. U prvih devet mjeseci 2017. godine, podnijeta su ukupno 1097 zahtjeva za izuzeće sudije, a 699 zahtjeva je usvojeno.

Vrhovno državno tužilaštvo nam je dostavilo Analizu podnijetih zahtjeva za izuzeće državnih tužilaca i donijetih odluka po podnijetim zahtjevima iz decembra 2014. godine. U Analizi se navodi da je potrebno razmotriti izmjene odredaba Zakonika o krivičnom postupku koje se odnose na izuzeće, radi sprječavanja podnošenja predmetnih zahtjeva koji su usmjereni na odugovlačenje postupka. Međutim nema informacija da se pristupilo izmjenama Zakonika u skladu sa predlozima iz Analize.

³⁹ Rješenjem je odlučeno da svaki sudija parničnog odjeljenja po svom izboru preda 20 predmeta novom sudiji, kao i da sve sve predmete u ovom sudu sa oznakom „R“³⁹ radi jedan sudija i oni se dodjeljuju samo njemu

⁴⁰ Naime, iz Ministarstva navode, da se u svim sudovima, predmeti dodjeljuju u rad putem elektronske slučajne dodjele predmeta kroz PRIS, koja se vrši istovremeno sa unosom predmeta u informacijski sistem – izuzev u sudovima za prekršaje. U sudovima za prekršaje, slučajna dodjela predmeta se vrši na način što se dnevno prispjeli zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka dodjeljuju po redu podnošenja prvog zahtjeva, poštujući azbučni red početnih slova prezimena sudija.

⁴¹ U 25 slučajeva predmetnim sudovima je naloženo preduzimanje mjera u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti koje su se odnosile na manje nedostatke u arhiviranju i vođenju upisnika

⁴² Slučajna dodjela predmeta se vrši na način što se dnevno prispjeli zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka dodjeljuju po redu podnošenja prvog zahtjeva, postujući azbučni red početnih slova prezimena sudija.

⁴³ Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori*, Brisel, 9. novembra 2016. godine.

⁴⁴ Nema podataka o podnijetom broju zahtjeva u toj godini.

Tužilaštvo je odbilo da nam dostavi informacije o izuzeću tužilaca u 2016. i 2017. godini. Ipak, na osnovu Analize vidimo da je u ranijim godinama broj zahtjeva za izuzeće tužioca bio mnogo manji nego u slučaju sudija⁴⁵, a samo u jednom slučaju je usvojen zahtjev za izuzeće i to na zahtjev samog tužioca.

1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca

U toku dvije godine rada Agencije za sprječavanje korupcije pokrenut je izuzetno mali broj prekršajnih postupaka zbog netačnog prijavljivanja imovine nosilaca pravosidnih funkcija i samo jedan je rezultirao zanemarljivom novčanom kaznom. Disciplinskih postupaka nije bilo u sudstvu, a u tužilaštvu je svega jedan nepravosnažno okončan simboličnom novčanom kaznom.

U toku 2016. godine Agencija za sprječavanje korupcije je izvršila provjeru svih 485 sudija i tužilaca⁴⁶. Sve sudije i tužioci su u zakonom propisanom roku dostavili Izvještaje o prihodima i imovini. Agencija za sprječavanje korupcije navodi da je, do kraja marta 2017. godine, od ukupno 474 sudija i tužilaca⁴⁷ njih 473 ispunilo svoje obaveze i dostavilo Izvještaje o prihodima i imovini za 2016. godinu. Agencija je pokrenula prekršajni postupak za jednog sudiju zbog nedostavljanja Izvještaja u pisanoj formi, iako je blagovremeno dostavio elektronski izvještaj i izrečena mu je opomena. Ova institucija je pokrenula i jedan prekršajni postupak protiv člana Tužilačkog savjeta koji nije dostavio Izvještaj u imovini u zakonom propisanom roku - a prema podacima iz Vladine Tabele bilansa postupak je obustavljen. Naime, u Tabeli se navodi da je nakon pokretanja upravnog i prekršajnog postupka dostavljen izvještaj i za ovog člana Tužilačkog savjeta.⁴⁸

Tokom 2016. godine **za četvoro sudija su pokrenuti postupci da bi se utvrdilo da li su prekršili odredbe zakona** zbog dostavljanja nepotpunih, odnosno netačnih podataka o prihodima i imovini. Samo **za jednog sudiju je utvrđeno da je prekršio** odredbe Zakona. Okončana su dva prekršajna postupka, a u jednom je izrečena **novčana kazna od 100 eura**. Agencija je u 2017. godini izvršila potpunu provjeru tačnosti i potpunosti podataka prijavljenih u izvještajima za svih 474 sudija i tužilaca i nije utvrdila nepravilnosti, niti je pokretala prekršajne i druge postupake zbog netačnih i nepotpunih podataka, pa samim tim nije bilo ni izrečenih sankcija.

U 2016. godini, za troje sudija i pet tužilaca kod kojih je postojalo **uvećanje nepokretne imovine** za preko pet hiljada eura u odnosu na prethodnu godinu, Agencija za sprječavanje korupcije je utvrdila da su **na zakonit način** stekli imovinu. Prema dostupnim podacima, u **2017. godini**, dokaze o osnovima sticanja o novostečenoj imovini dostavilo je troje sudija i dva tužioca i **Agencija izvršila kontrolu navedene dokumentacije i konstatovala da su na zakonit način stekli imovinu.**

Prema informacijama dobijenim od strane Sudskog savjeta u 2016. i 2017. godini **nije sproveden nijedan disciplinski postupak protiv sudija zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine.**

⁴⁵ U sudstvu je u 2014. godini bilo ukupno 986 zahtjeva za izuzeće od čega je odobreno preko 600 zahtjeva, dok je u periodu od oktobra 2013. godine do decembra 2014. godine bilo je samo 37 zahtjeva za izuzeće rukovodilaca državnih tužilaštava odnosno zamjenika tužilaca.

⁴⁶ 338 sudija, kao i pet sudija kojima je prestala funkcija i 142 tužioca

⁴⁷ Od čega je: 323 sudija, (uključujući i pet sudija za prekršaje), šest članova Sudskog savjeta koji nijesu ujedno i sudije, sedam sudija Ustavnog suda (ukupno 336), 131 tužilaca i sedm članova Tužilačkog savjeta koji nijesu ujedno i tužioci (ukupno 138)

⁴⁸ Mediji navode da je Agencija za sprečavanje korupcije još 29. juna konačnom odlukom utvrdila da je član Tužilačkog savjeta, Novak Bego Laković, koji je izabran iz reda uglednih pravnika, prekršio Zakon o sprečavanju korupcije. Mediji navode da je slučaj stao nakon što je Agencija obavijestila Tužilački savjet da u roku od 60 dana preduzme mjere iz svoje nadležnosti i obavijesti je, kao i Skupštinu. Više podataka dostupno u članku Ajković, Danila, *Tužilački savjet zataškao kršenje zakona svog člana*, Portal FOS media, Podgorica 21. 11. 2017. godine, članak dostupan na linku: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/ekskluzivno-tuzilacki-savjet-zataskao-kršenje-zakona-svog-clana-fotovideo>

U 2016. godini je pokrenut jedan **disciplinski postupak protiv tužioca** zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine. Postupak je u 2017. godini okončan usvajanjem optužnog predloga disciplinskog tužioca i izrečena je disciplinska sankcija, tj novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca. Prema podacima Vlade, odluka nije konačna, jer je u toku postupak po žalbi disciplinskog tužioca. U 2017. godini nije bilo novopokrenutih disciplinskih postupaka **protiv tužilaca zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine**.

1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca

U vrlo rijetkim slučajevima su utvrđena kršenja etičkih kodeksa od strane sudija, odnosno tužilaca, a čak i tada disciplinski postupci nijesu vođeni. Građani još uvijek nijesu dovoljno informisani o Etičkim kodeksima sudija i tužilaca.

Konferencija sudija je u martu 2014. godine usvojila novi Etički kodeks, a Konferencija državnih tužilaca je u maju iste godine donijela Kodeks tužilačke etike. U 2016. godini su organizovane četiri obuke vezane za Etički kodeks za 60 predstavnika sudstva i 56 predstavnika tužilaštva, dok je u 2017. godini organizovano osam obuka za 107 predstavnika sudstva i tužilaštva.

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa sudija u 2014. i 2015. godini nije ni u jednom slučaju utvrdila kršenje Etičkog kodeksa. U 2016. Komisiji je podnijeto 19 inicijativa, a utvrđeno je da je četvoro sudija povrijedilo Etički kodeks. U 2016. godini je usvojena inicijativa Predsjednice Vrhovnog suda protiv sudije zato što se nije izuzeo u predmetu u kojem je morao biti izuzet, iako se Komisija za Etički kodeks ranije proglašavala nenadležnom u takvim predmetima⁴⁹. **Iz ovakve prakse se stiče utisak da odluka zavisi od toga ko podnese inicijativu.** Takođe, obrazloženja mnogih odluka Komisije iz 2016. godine su nerazumljiva i uglavnom se ne može zaključiti na osnovu čega odlučuju da u konkretnim slučajevima nema povrede Etičkog kodeksa. U **2017. godini**, pred Komisijom je pokrenuto je 18 postupaka a **samo u jednom slučaju je utvrđena povreda Etičkog kodeksa**, u osam predmeta je utvrđeno da nema povrede, dok je u devet predmeta utvrđeno da nema elemenata za pokretanje postupka. Prema Vladinoj Tabeli bilansa, u ovom periodu nisu inicirani disciplinski postupci zbog kršenja odredaba Etičkog kodeksa.

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca u 2014. godini nije imala u radu predmete zbog povrede načela i pravila Kodeksa tužilačke etike, a u 2015. godini je imala jedan u kojem je utvrdila kršenje Kodeksa. U **2016. godini** Komisija je imala u radu dva predmeta i **u jednom slučaju je utvrdila kršenje**, ali nije podnijet predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, iako se radi o težem disciplinskom prekršaju⁵⁰. U **2017. godini** Komisija je imala u radu dva predmeta, u jednom je utvrdila da nema povrede odredaba Etičkog kodeksa tužilaca, dok je drugi predmet u toku.

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa sudija je uradila izvještaje o svom radu za 2014., 2015. i 2016. godinu, dok je Komisija za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca izradila izvještaj o radu za 2015. i 2016. godinu. Izvještaji o radu ovih komisija za 2017. godinu će biti objavljeni početkom tekuće godine.

Sudski savjet nam je dostavio Analizu poštovanja Etičkog kodeksa koja je urađena u oktobru 2015. godine i ne prelazi jednu stranicu. U tom dokumentu se navodi da je Komisija Sudskog savjeta

⁴⁹ Ek.br.10/16 Podgorica, 07. 10.2016. godine.

⁵⁰ Komisija za etički kodeks je morala podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Članom 108. stav 2. tačka 2. Zakona o državnom tužilaštvu propisan je teži disciplinski prekršaj ako tužilac propusti da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće. Ovaj tužilac to nije tražio, znao je da postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost, a izuzet je od postupanja na osnovu pritužbe punomoćnika oštećene. U skladu sa članom 110. stav 1. istog Zakona, Komisija za etički kodeks je jedan od ovlašćenih predlagača za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, a ovdje je propustila da taj predlog podnese.

postupala po 11 inicijativa⁵¹ u kojima nije našla da postoji kršenje Etičkog kodeksa. U samoj analizi **nema osvrta na poštovanje pravila o sukobu interesa od strane sudija**. U 2016. godini Sudski savjet nije izrađivao Analizu poštovanja etičkog kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija. Umjesto analize, Komisija za etički kodeks sudija nam je dostavila izvještaj o radu za 2016. godinu u kojem se navode informacije o postupanjima po 19 podnijetih inicijativa u prethodnom periodu. Pomenuti izvještaj ne sadrži posebni dio o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija. Do kraja januara 2018. godine nisu izrađivane nove analize poštovanja Etičkog kodeksa sudija.

U Analizi poštovanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca se navodi da je Komisija, u periodu od 10. novembra 2015. do 30. novembra 2016. godine, imala u radu dva predmeta i u jednom slučaju je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa tužilaca. U istom periodu nije bilo slučajeva povrede pravila o sukobu interesa od strane državnih tužilaca. Izvještaj o radu Komisije za Etički kodeks za 2016. godinu, sadrži podatke o dva predmeta u kojima je Komisija ranije postupala, kao i niz zaključaka koje je donijela Komisija, ali ne sadrži osvrt o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane tužilaca. Do kraja januara 2018. godine nisu izrađivane nove analize poštovanja Etičkog kodeksa tužilaca.

Izrađena je **brošura o Etičkom kodeksu državnih tužilaca**, koja je u toku 2016. godine distribuirana uz dnevni list "Pobjeda" na teritoriji cijele Crne Gore, iako taj list ima znatno manji tiraž nego drugi štampani mediji. Prema dostupnim informacijama nijesu rađene brošure o Etičkom kodeksu sudija⁵².

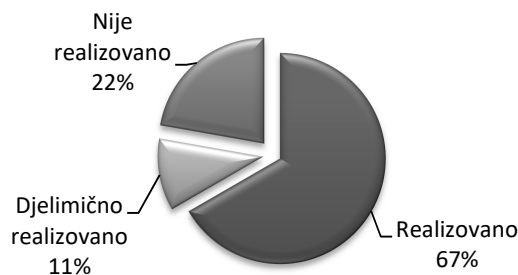
Istraživanje koje su krajem 2017. godine objavili NVO Građanska alijansa, Udruženje sudija i Udruženje tužilaca pokazuje da **skoro polovina građana nije čula ili nije sigurna da je čula za Etički kodeks sudija i tužilaca**⁵³.

1.3. ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU

Novim pravnim okvirom su unaprijeđeni uslovi za vođenje efikasnih disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca, ali u praksi nema značajnijih rezultata. Pred nadležnim tijelima je vođen mali broj postupaka, a samo je u malom broju slučajeva izrečena simbolična disciplinska mjera dok razrješenja nije bilo. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv sudija i tužilaca.

U ovoj oblasti realizovano je šest mjera, jedna je djelimično realizovana, a dvije nisu sprovedene.

Prema izvještaju Vlade, sve mjere u ovom poglavlju su već sprovedene ili se kontinuirano sprovode.



Grafik 6: Realizacija mjera u oblasti 1.3. Odgovornost u pravosuđu

⁵¹ Nije poznato na koji period se odnosi njihova analiza.

⁵² U 2017. godini, nevladine organizacije su izradile brošuru koja informiše građane kome se žaliti na nerad, između ostalih, sudija i tužilaca. Navedena brošura se dijelom osvrće i na Etički kodeks sudija i tužilaca. Brošuru "Kome se žaliti na (ne)rad sudija, suda, državnih tužilaca, advokata, notara, javnih izvršitelja, sudskih vještaka i posrednika" su pripremili NVO CEMI i NVO HRA.

⁵³ Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2017. godine. Dokument dostupan na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2017.pdf>

1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu

Novim zakonima su preciznije propisani razlozi za razrješenje sudija i tužilaca, ali u prethodnim godinama nije bilo razrješenja. Samo je po jedan disciplinski postupak protiv sudije, odnosno tužioca rezultirao simboličnim novčanim kaznama.

Amandmanima na Ustav koji su usvojeni još 2013. godine nijesu razrađeni razlozi za razrješenje, već je to urađeno Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama, odnosno Zakonom o državnom tužilaštvu, koji su usvojeni početkom 2015. Novim zakonima je napravljena razlika između lakših, težih i najtežih disciplinskih prekršaja i propisane su lakše, odnosno teže kazne. Nadležnost za vođenje disciplinskog postupka je data Disciplinskom vijeću, a uveden je i institut disciplinskog tužioca.

U maju 2015. godine su imenovana Disciplinska vijeća za sudstvo i tužilaštvo kao i disciplinski tužioci. Kroz PRIS se evidentiraju svi predmeti koji se tiču odgovornosti sudija, dok Tužilački savjet navodi da posjeduju posebnu bazu podataka o odgovornosti tužilaca.

Nakon formiranja disciplinskog vijeća, tek godinu dana kasnije, u junu 2016. godine, je **pokrenut disciplinski postupak protiv jednog sudije**. U samoj Odluci⁵⁴ nedostaju informacije pa je ona nerazumljiva, nemoguće je ispitati njenu zakonitost i pravilnost. Naime, iz Odluke se ne može vidjeti za koju radnju je sudija prijavljen, na osnovu čega je disciplinski tužilac utvrdio da se ne radi o disciplinskom prekršaju, zašto se disciplinsko vijeće složilo sa takvom ocjenom⁵⁵, kao ni zašto se smatra da predlog treba dostaviti Komisiji za Etički kodeks. U 2017. godini je pokrenut samo **jedan postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije**, za koji je izrečena novčana kazna u iznosu od 20% od zarade sudije u trajanju od tri mjeseca. Kazna je izrečena jer je sudija trostruko prekoračio zakonom propisani rok za izradu odluke u osam parničnih i dva krivična predmeta. Obrazloženje Odluke u odnosu na izrečenu sankciju je izostalo, pa se ne zna zašto je izrečena baš ovakva sankcija⁵⁶. Nema informacija da je prema bilo kom sudiji izrečena disciplinska sankcija razrješenja u prethodne tri godine.

Od imenovanja novog Vrhovnog državnog tužioca⁵⁷ i Specijalnog državnog tužioca⁵⁸ ni jedan tužilac nije razriješen niti pravosnažno sankcionisan kroz disciplinski ili bilo koji drugi postupak. Naime, u 2014. godini nije bilo predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca, a u 2015. godini, kada je imenovano Disciplinsko vijeće, podnijeta su tri predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca i sva tri su odbijena. U posljednjim danima 2016. godine, pokrenut je jedan disciplinski postupak protiv tužioca zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine. Postupak je okončan usvajanjem optužnog predloga disciplinskog tužioca i izrečena je disciplinska sankcija, tj. novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca. Odluka nije konačna, jer je u toku postupak po žalbi disciplinskog tužioca. Krajem 2017. godine je pred Komisijom pokrenut postupak protiv više državne tužiteljke u Podgorici i postupak je u toku. **Tužilački savjet nam je zabranio pristup odlukama Disciplinskog vijeća iz prethodnog perioda, proglašavajući ih tajnim.**

U izvještaju NVO Akcija za ljudska prava i Centra za Monitoring i istraživanje o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 se zaključuje da radnje disciplinskih prekršaja za sudije i državne tužioce koje su opisane nijesu precizne i da se ne razlikuju od povreda Etičkih kodeksa, što stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. Ovo pogoduje tendencijama da

⁵⁴ Broj: 03.2- 2304/16 od 09.06.2016. godine

⁵⁵ Po Zakonu disciplinsko vijeće može da se ne složi sa ocjenom disciplinskog tužioca i obaveže ga da podnese optužni akt

⁵⁶ Odluka: Dp.br.1/17, Podgorica, 03.07.2017. godine

⁵⁷ Ivica Stanković je 7. oktobra 2014. godine izabran za Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore.

⁵⁸ Milivoje Katnić je 23. juna 2015. godine izabran za Glavnog specijalnog tužioca Crne Gore.

se pribjegava kažnjavanju za kršenje etike, koje ne podrazumijeva sankciju, umjesto da se pokreće disciplinski postupak⁵⁹, navodi se u Izvještaju.

U medijima se je istaknut problem odbacivanja krivičnih prijava zbog zastarijevanja i nepostojanja odgovornosti u tužilaštvu za te propuste. Naime u posljednjih pet godina od 10.231 prijava, zbog zastare odbačeno je čak 7.047 slučajeva⁶⁰ uključujući neke koji su se odnosili na korupciju na visokom nivou. Međutim nema podataka da su preduzete bilo kakve mjere protiv tužilaca zaduženih za te predmete.

1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca

Nije bilo razrješenja sudija ni tužilaca, niti njihovog pozivanja na funkcionalni imunitet.

U Akcionom planu za Poglavlje 23 se kao indikator za ocjenu uspješnosti navodi broj slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ne sadrži odredbe u vezi sa funkcionalnim imunitetom nosilaca pravosudnih funkcija. Zakon o državnom tužilaštvu propisuje da tužilac ne može odgovorati za mišljenje ako je pretpostavljenom ukazao na nezakonitost ili neosnovanost uputstva za rad koje mu je ovaj dao i ako traži da mu se uputstvo da u pismenoj formi. Međutim, u navedenom Zakonu ne postoje dalja pojašnjenja podustavne odredbe o funkcionalnom imunitetu.

Sudski savjet nas obavještava da funkcionalni imunitet sudije, u smislu odredbe člana 122 Ustava Crne Gore, podrazumijeva da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom djelu. Ovo znači da funkcionalni imunitet ne sprječava vođenje krivičnih postupaka protiv sudija i tužilaca, pa i sam indikator u Akcionom planu ne može biti cijenjen jer je u suprotnosti sa Ustavnom odredbom.

Ipak Vlada izvještava po ovom indikatoru i navodi da tokom 2015., 2016. i 2017. godine nije bilo slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

U toku prethodne godine nije razriješen ni jedan sudija niti državni tužilac. Ipak, Vlada cijeni da se postupci za utvrđivanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija realizuju u kontinuitetu.

⁵⁹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf

⁶⁰ U ovom periodu je zastarjelo i nekoliko veoma značajnih predmeta kao što su krivična prijava koja se odnosi na hipoteku zemljišta Solane, postupak za masovno prebijanje pritvorenika u ZIKS-u, nestanak dvoje djece iz JU "Komanski most".

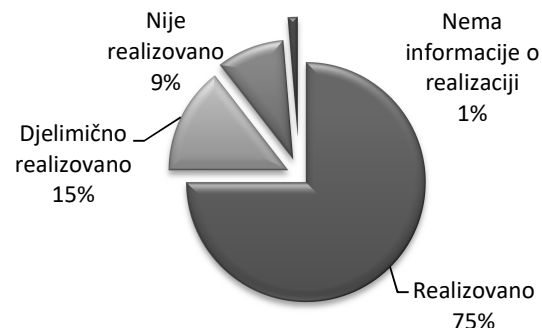
1.4. PROFESIONALIZAM, STRUČNOST I EFIKASNOST U PRAVOSUĐU

Broj neriješenih predmeta je i dalje veliki, uprkos tome što Crna Gora ima veliki broj sudija koji su značajno rasterećeni uvođenjem notara i javnih izvršitelja. Ne postoji jasna vizija procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom periodu. U praksi nije obezbijeđeno da sudije budu ravnomjerno opterećene. Donijete su podsticajne mjere za trajno i privremeno dobrovoljno premiještanje sudija, ali ne i tužilaca.

Statistički podaci o radu pravosuđa su djelimično dostupni i još uvijek nisu pouzdani, a potrebni administrativni kapaciteti za razvijanje i održavanje pravosudnog informacionog sistema i dalje nisu obezbijeđeni. Osnovana je samostalna institucija za obuku sudija i tužilaca, ali joj nisu obezbijeđena potrebna finansijska sredstva, dok je broj zaposlenih skoro duplo manji od predviđenog. Unaprijeđeno je izvršenje presuda u parničnim predmetima imenovanjem javnih izvršitelja.

U ovoj oblasti realizovano je 57 mjera, djelimično je sprovedeno 12, sedam nije realizovano, a o sprovođenju jedne mjere nema informacija.

Prema ocjenama Vlade realizovano je 55 mjera, osam se realizuje u kontinuitetu, devet je djelimično sprovedeno, četiri nije realizovano, a za jednu mjeru nije data ocjena.



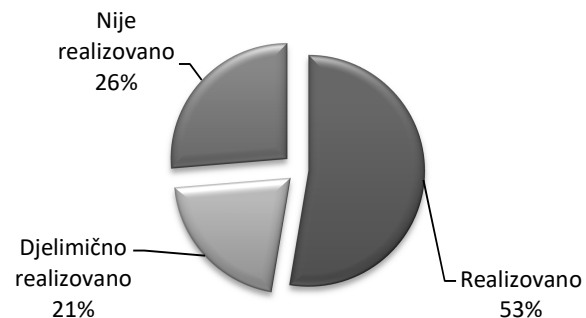
Grafik 7: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika

Statistički izvještaji o radu sudova se ne objavljuju u skladu sa usvojenim smjernicama i ne sadrže sve značajne podatke. Statističke informacije se ne analiziraju, niti se koriste za upravljanje i kreiranje politike, a sami podaci nijesu dovoljno pouzdani. Postoje neki indikatori za mjerenje opterećenosti rada sudija, ali u praksi nije obezbijeđeno da sudije budu ravnomjerno opterećene. Nijesu povećani administrativni kapaciteti potrebni za razvijanje i održavanje PRIS-a, što onemogućava sprovođenje niza reformi u pravosuđu.

U ovoj oblasti realizovano je 10 mjera, djelimično su sprovedene četiri, dok pet nije realizovano.

Prema ocjenama Vlade realizovano je 13 mjera, tri je djelimično sprovedeno, dvije nijesu realizovane, a za jednu mjeru nije data ocjena.



Grafik 8: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

Sudski savjet je u januaru 2015. godine usvojio Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). **Savjet nas je informisao da se izvještaji o radu sudova rade polugodišnje i godišnje, ali ne i kvartalno odnosno mjesečno**, kao što je propisano Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova⁶¹. Sudski savjet navodi da je godišnji izvještaj o radu sudova za 2016. urađen u skladu sa CEPEJ smjernicama i da se podaci iz izvještaja koriste kao osnova za donošenje velikog broja strateških odluka, iako nema informacija o kojim odlukama se radi. **Međutim, u Izvještajima Sudskog savjeta predmeti nijesu podijeljeni na vrste i podvrste kako se traži smjernicama.** Iako je Uputstvo donijeto 2015. godine, Sudski savjet je tek u 2017. godini uradio prvi polugodišnji izvještaj.

Evropska komisija za 2016. godinu, navodi da se Uputstva **ne primjenjuju u punoj mjeri**, te da nijesu dostupni podaci o ukupnoj dužini postupaka. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.⁶²

Sudski savjet je u 2016. godini naveo da je PRIS unaprijeđen i pruža podatke u skladu sa CEPEJ smjernicama, a Vlada u svom izvještaju konstatuje da sistem ne može dati indikatore koji se odnose pojedinačne budžete sudova. Ipak, u 2017. godini, nije bilo aktivnosti ka unaprijeđenju PRIS-a za statističko izvještavanje u skladu sa propisom o postupcima, metodama i rokovima za prikupljanje statističkih podataka koji je u skladu sa CEPEJ smjernicama. **PRIS nije testiran**, iako je u prethodnoj godini izvještavano da se sa testiranjem čeka zbog završetka Studije mjerenja složenosti predmeta - koja je i zvanično završena u 2016. godini. Sudski savjet sada navodi da je **realizacija ove aktivnosti predviđena Akcionim planom nove strategije informaciono - komunikacionih tehnologija za 2019. godinu, kroz izradu novog informacionog sistema**⁶³.

Da nedostaci u PRIS-u utiču na pouzdanost i konzistentnost sudske statistike je prepoznato i u samoj Strategiji informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020. U Strategiji se navodi da se nedostaci PRIS-a ogledaju u njegovoj nekompletnosti, da se uporedo sa elektronskom je i dalje zastupljena ručna obrada podataka, da postoji nekonzistentost u struktuiranju podataka u sistemu, redundantnost podataka i neadekvatno ažuriranje istih, kao i nepostojanje dokumentacije o izmjenama na sistemu.⁶⁴ Takođe, prema navodima medija i eksperti EU su ukazivali da **baza crnogorskog PRIS-a sadrži podatke koji nijesu dokumentovani**, kao i da je sistem zastario. „Ovo bi moglo da znači da je neko dodavao podatke u sistem, što nije praćeno dokumentacijom“, navela je ekspertkinja Evropske unije.⁶⁵

Sudski savjet nam je, na zahtjev da dostavi indikatore za mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za rješavanje određene vrste predmeta, dostavio Studiju mjerenja složenosti predmeta. U Studiji se navodi da su utvrđeni kriterijumi za ocjenu složenosti predmeta i prosječno vrijeme za rješavanje određenih vrsta predmeta i da su oni osnova za indikatore za mjerenje

⁶¹ Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) je predviđeno da se standardizovani izvještaji izrađuju i objavljuju na mjesečnom, kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou, i da budu dostupni javnosti.

⁶² Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori*, Brisel, 9. novembra 2016. godine.

⁶³ Sudski savjet navodi da je aplikacija PRIS zastarjela i da je cilju izrade novog informacionog sistema u sredinom 2016. godine usvojena Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020 i akcioni plan za njeno sprovođenje.

⁶⁴ Podsystemi PRIS-a za Državno tužilaštvo i za Zavod za izvršenje krivičnih sankcija nisu intenzivno razvijani posljednjih nekoliko godina, niti su u odgovarajućim podsystemima implementirane izmjene zakonske regulative vezane za rad ovih organa. U okviru svojih aktivnosti Služba za IKT i multimediju Vrhovnog državnog tužilaštva izvršila je nabavku i instalaciju mrežnih uređaja, kao i uspostavljanje sigurnih komunikacionih kanala između tužilaštava, kao i prema Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ostatak pravosudnih organa i dalje koristi mrežu državnih organa. Strategijom je predviđeno da će se ISP sastojati od četiri osnovna podsystema i to podsystem: za Ministarstvo pravde; za sudstvo koji treba da uključi sve sudove u Crnoj Gori i Sudski Savjet Crne Gore; za državno tužilaštvo koji treba da uključi sva državna tužilaštva, Specijalno državno tužilaštvo i Tužilački savjet; kao i podsystem za Zavod za izvršenje krivičnih sankcija.

⁶⁵ Maja Boričić, Sudske podatke mijenjali bez pokrića, Portal Vijesti, 20. 03. 2017. godine <http://www.vijesti.me/vijesti/sudske-podatke-mijenjali-bez-pokrica-929879>

opterećenosti rada sudija. Međutim, u Studiji, **indikator za mjerenje opterećenosti rada sudija nijesu konkretno navedeni**. Koliko je neki sudija radno opterećen može se samo uopšteno zaključiti na osnovu ocjene predmeta koje ima u radu i prosječnog vremena koje je potrebno da ih završi. Ipak, takav zaključak i ocjena su podložni stalnim promjenama jer svaki sudija konstantno dobija nove predmete različite vrste složenosti. Takođe, **predmeti iz nadležnosti Apelacionog suda Crne Gore nijesu bili predmet rada Studije**, tako da za predmete rada toga suda nema indikatora i kriterijuma za ocjenu složenosti i vremena potrebnog za rješavanje, pa se opterećenost rada sudija ne može ni uopšteno utvrđivati. Studija ne sadrži preporuke za uspostavljanje standarda rada za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta, iako Sudski savjet navodi suprotno.

Usvajanju Studije je prethodilo pilot mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za postupanje u određenim vrstama predmeta, sprovedeno u toku 2015. godine u devet sudova⁶⁶.

Sudski savjet je u novembru 2016. usvojio Metodologiju okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija. Vlada tvrdi da su time **uspostavljeni standardi za potrebno vrijeme postupanja u različitim vrstama predmeta. Metodologija sadrži samo okvirne odredbe u dijelu obaveznosti njene primjene i osnovnih modaliteta kriterijuma kategorija i podkategorija, bez potpune razrade**⁶⁷. Inače, u Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže se navodi da će se Metodologija implementirati u cjelosti tek u 2019. godini, četiri godine nakon roka predviđenog Akcionim planom.

Sudski savjet je na tri rasprave prezentovao rezultate mjerenja opterećenosti sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta sprovedenih u pilot sudovima, a na pomenutim raspravama je bilo 120 učesnika.

Vlada navodi da sistem ravnomjerne opterećenosti sudija i redovno **praćenje radnog opterećenja** u skladu sa uspostavljenim standardima **ne funkcioniše u praksi** i da će ova mjera biti realizovana tek kada se implementira novi informacioni sistem (ISP) jer PRIS ne može tehnički podržati ove promjene.

Nijesu povećani administrativni kapaciteti potrebni za razvijanje i održavanje PRIS-a. Vlada navodi da su od 2014. godine do sad zaposlena tri službenika koja se bave održavanjem PRISa a da su u istom periodu dva programera napustila ovo odjeljenje. Ovo znači da fali još pet od planiranih šest zapošljavanja na održavanju PRIS-a, a sa punom realizacijom ove mjere se kasni više od godinu dana. U posljednje četiri godine organizovane su četiri obuke kojima je prisustvovalo ukupno 11 službenika tog odjeljenja. Od 2014. godine nije sprovedena ni jedna anketa među korisnicima PRIS-a, kako bi se dobile informacije o njihovim iskustvima.

1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta

U Crnoj Gori ima dva puta više sudova od prosjeka i dva puta više sudija od prosjeka, ali je i dalje izuzetno veliki broj neriješenih predmeta. U porastu je i broj neriješenih predmeta koji su stariji od tri godine. Nisu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji bi opravdali postojanje nekog suda. Istovremeno, sudovi su značajno rasterećeni uvođenjem notara i izvršitelja. Međutim, ne postoji jasna vizija procesa racionalizacije

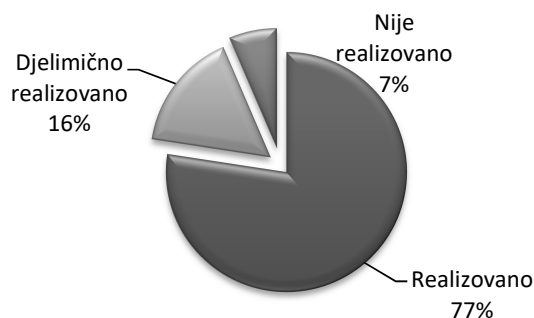
⁶⁶ Osnovni sudovi u Podgorici, Kotoru, Ulcinju, Beranama, Baru, Pljevljima, Viši sud u Podgorici, Privredni sud u Podgorici, kao i Upravni sud Crne Gore. Mjerenje je započeto 19. januara 2015. godine i trajalo je do 17. jula 2015. godine.

⁶⁷ U samoj metodologiji je kao jedan od elemenata zbog koga se predmet ocjenjuje kao izuzetno složen navedeno da je okrivljeni "visokopozicionirani funkcioner". Pored toga što ostaje nejasno šta ovaj pojam znači i kako će se ocijeniti ko je od okrivljenih "visokopozicionirani funkcioner", ovaj element sam po sebi ne bi mogao biti osnov za ocjenu da je predmet izuzetno složen. Tako bi neko koga bi smatrali "visokopozicioniranim funkcionerom" mogao biti okrivljen i za neko lakše krivično djelo, pa bi proizlazilo da je predmet izuzetno složen i da je sudovima izuzetno složeno da odluče o krivici samo zato što se radi o "visokopozicioniranom funkcioneru".

pravosudne mreže u narednom trogodišnjem periodu, a u nevladinom sektoru smatraju da treba smanjiti broj prvostepeni sudova.

U ovoj oblasti realizovane su 24 mjere, djelimično je sprovedeno pet mjera, a dvije nijesu realizovane.

Prema ocjenama Vlade realizovane su 24 mjere, za pet se navodi da se realizuju u kontinuitetu, a dvije mjere nisu realizovane.



Grafik 9: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

Nakon **Plana racionalizacije pravosudne mreže** koji se odnosio na period 2013. - 2015., Vlada je krajem 2016. godine usvojila **Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže za period 2017. - 2019.** Vlada tvrdi da su realizovane sve mjere iz prvog Plana, ali se iz Izvještaja o njegovoj realizaciji vidi da je realizovano 76 mjera, dvije su djelimično realizovane, jedna nije realizovana, a o sprovođenju tri mjere nema informacija, već je navedeno da nije istekao rok za njihovu realizaciju.

Doneseni su svi propisi predviđeni Planom racionalizacije, uključujući niz važnih zakona⁶⁸. Stupanjem na snagu Zakona o sudovima, u martu 2015. je osnovan **Privredni sud Crne Gore** sa sjedištem u Podgorici, čime je prestao da postoji Privredni sud u Bijelom Polju⁶⁹. Sudski savjet je u maju 2015. donio Odluku kojom je predviđeno da novi sud ima **15 sudija i predsjednika**, a mjesec dana kasnije Savjet je premijestio troje sudija iz Bijelog Polja, na slobodna mjesta u sudu u Podgorici.

Specijalno odjeljenje u Višem sudu u Podgorici nadležno za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina je formirano u martu 2015. godine, takođe nakon stupanja na snagu Zakona o sudovima. Vlada navodi da donošenje posebnog plana preuzimanja predmeta iz Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Bijelom Polju nije bilo moguće, već ono završava rad u predmetima do okončanja prvostepenog postupka. Predmeti koji su ukinuti u drugostepenom postupku su dostavljani novom Specijalnom odjeljenju u Podgorici. Sudski savjet je predvidjeo da Viši sud ima 39 sudija i predsjednika, a da **Specijalno odjeljenje ima šest sudija**.

Odlukom o broju tužilaca iz aprila 2015. godine se predviđa da u **Specijalnom državnom tužilaštvu bude glavni i deset specijalnih tužilaca**. U toku 2015. godine je izabran glavni specijalni tužilac i osam specijalnih tužilaca, a preostala dva su izabrana sredinom 2016.

Stvoreni su zakonski preduslovi za rasterećenje sudova kroz uvođenje notara i izvršitelja. U aprilu 2015. godine je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku kojim su se stvorili uslovi za povjeravanje ostavinskih predmeta notarima od strane osnovnih sudova. Ministar pravde je donio odluku u martu 2014. kojom je određen početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti, a prvi izvršitelji su počeli sa radom u aprilu te godine. Vlada navodi da je Zakonom o javnim izvršiteljima predviđeno imenovanje 32 izvršitelja, a do decembra 2017. godine je imovano 29.

⁶⁸ Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima i Uredba o tarifi javnih izvršitelja

⁶⁹ U martu 2015. godine je donijet Plan Preuzimanja predmeta iz Privrednog suda u Bijelom Polju, kojim je predviđeno preuzimanje svih predmeta u roku od 30 dana.

Iz Analize rada **notara** sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima iz juna 2016. godine se vidi da su **sudovi rasterećeni velikog broja predmeta**. Naime, prije uvođenja notara sudovi su godišnje zapimali od 5,5 do 6,5 hiljada ostavinskih predmeta⁷⁰, a rješavano je od 1,6 do 1,8 hiljada godišnje. Sa druge strane, u periodu od godine dana, sudovi su povjerali notarima preko 5,5 hiljada predmeta, a skoro četiri hiljade je završeno⁷¹. U analizi se navodi da se u prosjeku do 60 dana završava veći broj predmeta, te da je broj prigovora neznatan u odnosu na broj predmeta.

U aprilu 2016. godine je urađen Izvještaj o radu **javnih izvršitelja** u prethodnoj godini⁷² a u martu 2017. godine je urađen Izvještaj o radu javnih izvršitelja u 2016. godini⁷³. Krajem 2015. godine je rađena i prva Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, u 2017. godini Vlada je u cilju praćenja efekata rada javnih izvršitelja izradila Analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja koja se odnosi na period oktobar 2015. – decembar 2016. godine.

U poslednjoj Analizi se navodi da, kada su u pitanju rezultati rada osnovnih sudova i Privrednog suda u rješavanju izvršnih predmeta može se konstatovati da je reforma sistema izvršenja ostvarila svoj cilj, jer su sudovi bili ažurni u rješavanju primljenih izvršnih predmeta, a istovremeno su u značajnoj mjeri smanjili zaostatak ove vrste predmeta iz prethodnog perioda. Osnovni sudovi su u posmatranom periodu imali ukupno u radu 124.396 predmeta na osnovu vjerodostojne isprave od čega je 99,8% prenijeto iz prethodnog perioda. Od navedenog broja u posmatranom periodu je riješeno 83.055, odnosno gotovo 68%. Ministarstvo navodi da je na ovaj način značajno smanjen zaostatak iz prethodnog perioda i da se očekuje da će u narednom periodu, uz ovakvu dinamiku, biti riješeni gotovo svi predmeti na osnovu vjerodostojne isprave. Privredni sud je po vjerodostojnoj ispravi imao u radu 16 predmeta od čega su ostala neriješena samo dva predmeta. Po izvršnoj ispravi, osnovni sudovi su imali ukupno u radu 3814 predmeta od čega je iz prethodnog perioda prenijeto 2177 predmeta ili 57%. Po izvršnoj ispravi riješeno je preko 84% predmeta. Ažurnost osnovnih sudova u rješavanju ove vrste predmeta je povećana sa 78% na 197%. U istom periodu, Privredni sud je imao u radu 325 predmeta po izvršnoj ispravi, od čega je riješeno gotovo 95% predmeta.

U nevladinom sektoru smatraju da je prva faza procesa racionalizacije proizvela pozitivne efekte kada je riječ o rasterećenju osnovnih sudova od ostavinskih predmeta i njihovom delegiranju u nadležnost notarima i da je uspostavljanje sistema javnih izvršitelja u određenom obimu uticalo na smanjenje priliva predmeta izvršenja u osnovnim sudovima što je bilo i očekivano⁷⁴.

Sudovi za prekršaje su osnovani u skladu sa Zakonom o sudovima iz februara 2015. godine. Prema podacima Sudskog savjeta u oktobru i decembru 2015. je imenovano 57 sudija i predsjednika sudova za prekršaje, koliko je i predviđeno Odlukom i izmjenom odluke o broju sudija u sudovima. Ipak Vlada izvještava da je imenovano 66 sudija za prekršaje.

Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže usvojena je u decembru 2015. godine, a **Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019** je usvojen na sjednici Vlade krajem decembra 2016. godine. Planom se, između ostalog, predviđa: donošenje odluke da je najmanje četvoro sudija potrebno za osnivanje suda kao organa, implementiranje Metodologije okvirnih

⁷⁰ U periodu od 2012-2014. godine.

⁷¹ U analizi se navodi da Osnovni sudovi u Kolašinu i Žabljaku ne povjeravaju ostavinske predmete jer na područjima ovih osnovnih sudova nijesu imenovani notari pa postupak raspravljanja zaostavštine sprovode sudovi do imenovanja notara za područje tih sudova

⁷² U 2015. godini javni izvršitelji su imali: ukupan broj predmeta u radu: 76.419, ukupan broj riješenih predmeta: 26.351, ukupan broj neriješenih predmeta: 50.068, iznos troškova javnih izvršitelja: 49198555.99.

⁷³ U 2016. godini javni izvršitelji su imali: ukupan broj predmeta u radu: 60.765, ukupan broj riješenih predmeta: 21.174, ukupan broj neriješenih predmeta: 39.591, iznos troškova javnih izvršitelja: 4.109.765.66 eura

⁷⁴ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

mjerila rada i ravnomjerne opterećenosti sudija u novi informacijski sistem, usvajanje novih okvirnih mjerila rada i donošenje odluke o broju sudija u sudovima u skladu sa njima. **U prethodnom periodu nijesu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji opravdava postojanje suda.**

Prema mišljenju NVO u Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže ne postoje analitički podaci o dosadašnjim učincima i efektima preduzetih mjera u prvoj fazi racionalizacije, a **ciljevi⁷⁵ tog Plana dati su provizorno, metodološki neprecizno i bez jasne vizije onog što se želi postići njihovom realizacijom.** Imajući u vidu sadržaj Plana, ne može se naslutiti postojanje jasne vizije procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom periodu, smatraju u nevladinom sektoru.⁷⁶

Ministarstvo pravde nije još uvijek izradilo izvještaj o realizaciji mjera iz Srednjoročnog plana racionalizacije pravosudne mreže za period 2017-2019. Prema navodima ove institucije, realizacija mjera iz Srednjoročnog plana racionalizacije pravosudne mreže, pratiće se kroz Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018. godine⁷⁷.

Prema informacijama Sudskog savjeta u Crnoj Gori postoji 24 suda, a u januaru 2017. godine u sudovima je bilo zaposleno 299 sudija. U prvom mjesecu iste godine je u sudovima radio 1341 zaposleni kao dio administrativnog osoblja, a na kraju godine je ovaj broj povećan za 40 novozaposlenih.

U nevladinom sektoru smatraju da je **postojeća mreža sudova u Crnoj Gori i dalje izuzetno gusta** uz pojedine sudove⁷⁸ koji shodno evropskim standardima i kriterijumima ne mogu da opravdaju svoje postojanje.⁷⁹ U Crnoj Gori ima dvostruko više sudova i sudija od evropskog prosjeka, zbog čega **druga faza racionalizacije pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepenih sudova.⁸⁰ Broj sudija u Crnoj Gori premašuje za gotovo 100% evropski prosjek.** Prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope je 21, a u Crnoj Gori je 41.⁸¹

Godišnji podaci iz Izvještaja o radu Sudskog savjeta o trajanju postupaka u 2016. godini nijesu uporedivi sa podacima dostupnim iz prethodnih godina pa nije moguće utvrditi da li se smanjila ili povećala dužina trajanja postupka. Sudski savjet nam nije dostavio podatke o trajanju sudskih postupaka u sudovima u toku 2017. godine, a navedeni podaci nisu dostupni ni u polugodišnjem izvještaju o radu sudova.

Prema podacima iz Izvještaja Sudskog savjeta, u 2016. godini je ostala neriješena gotovo četvrtina predmeta⁸², što je bio slučaj i u prethodnim godinama. Podaci koje je Savjet dao u godišnjem Izvještaju govore o nepouzdanosti sudske statistike. Naime, prema izvještaju Sudskog savjeta za 2015. godinu na kraju te godine ostalo je neriješeno 33.414 predmeta, a u izvještaju za 2016. godinu se navodi da su crnogorski sudovi započeli godinu sa preko 100 slučajeva manje – odnosno sa

⁷⁵ Cilj 1: Racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa; Cilj 2: Racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca; Cilj 3: Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima; Cilj 4: Pratiti efekte rada javnih izvršitelja, a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva, na odluke javnih izvršitelja; Cilj 5: Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

⁷⁶ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

⁷⁷ Komentar Ministarstva pravde na Nacr Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁷⁸ Na primjer: Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud na Žabljaku i Osnovni sud u Plavu.

⁷⁹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

⁸⁰ Vijesti online, *CeMI: Smanjiti broj prvostepenih sudova*, 15. februar 2017. godine.

⁸¹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

⁸² Sudovi su počeli izvještajnu godinu sa 33.298 predmeta, primili su 97.478, završili 90.537, a ostalo je neriješeno 32.313 predmeta ili 24,71%.

33.298. Takođe, u Izvještaju postoje i neslaganja statistika koje se odnose na broj primljenih predmeta u osnovnim sudovima⁸³.

U posljednje dvije godine je porastao broj neriješenih predmeta starijih od tri godine, a tačnost sudske statistike je vrlo upitna. U odgovoru koji je dostavljen MANS-u za neriješene predmete u 2016. godini se pojavljuje kao neriješen i slučaj iz 1975. godine koji nije bio naveden u Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2015. U međuvremenu ovaj slučaj je nestao, tj. nema ga u Izvještaju Sudskog savjeta za 2016. godinu - ni u koloni riješenih ni u koloni neriješenih slučajeva. Takođe, u 2017. godini se povećao i broj neriješenih slučajeva iz perioda do 1989. – tj. pojavila su se četiri nova predmeta, stara gotovo tri decenije, kojih nije bilo u 2016. godini.⁸⁴

Neriješeni predmeti stariji od tri godine									
	do 1989	1990 - 1999.	2000 - 2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ukupno
2014	24	87	1796	1285	/	/	/	/	3192
2015	16	78	1085	569	689	/	/	/	2437
2016	11	40	648	334	434	667	1080	/	3214
2017	15	36	443	200	311	446	639	1208	3298 ⁸⁵

Tabela 1: Pregled neriješenih predmeta starijih od tri godine 2014. – 2017. godina⁸⁶

Autori Izvještaja o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 navode da bi stopa ažurnosti sudova morala biti preko 100%, ukoliko se žele riješiti zaostali predmeti. Ovo bi značilo da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i osim toga još i dio zaostalih predmeta. To se pokazalo mogućim u periodu od 2008. do 2010. godine i u 2012. godini. Međutim, stopa ažurnosti je zabilježila pad u 2013., 2015. i 2016. godini, što za posljedicu ima stvaranje zaostalih predmeta. Pad ažurnosti je posebno problematičan s obzirom da su uvedeni notari i javni izvršitelji. Kada je riječ o statistici o broju starih predmeta, i ove nevladine organizacije navode da je statistika nejasna i nepouzdana. Prethodna tvrdnja proizilazi iz činjenice da je u izvještaju iz 2014. godine prikazano da je predmeta iz 1996. godine bilo ukupno mnogo manje nego što ih je prikazano 2015. godine, pa se postavlja pitanje gdje su ti predmeti u međuvremenu i koliko ih zapravo ima.⁸⁷

Vlada navodi da je putem PRIS-a moguće pratiti broj zaostalih i nezavršenih predmeta, dok Sudski Poslovník reguliše donošenje programa rješavanja zaostalih predmeta u sudovima. U sudovima u kojima je broj neriješenih predmeta viši od tromjesečnog priliva predsjednici sudova donijeli su program rješavanja tih predmeta. Osnovni sudovi u Podgorici, Nikšiću, Baru i Beranama su u 2017. godini dostavili programe rješavanja predmeta starijih od tri godine, dok su u ostalim sudovima planovi rješavanja zaostalih predmeta bili sastavni dio planova rada za istu godinu. MANS-u je samo osam sudova dostavilo izvještaje i tabelarne prikaze o rješavanju predmeta starijih od tri godine⁸⁸.

⁸³ U Izvještaju se navodi da su svi osnovni sudovi u Crnoj Gori u 2016. godini primili 63.660 predmeta, dok se u dijelu Izvještaja koji govori o svakom osnovnom sudu pojedinačno navodi da su osnovni sudovi u Crnoj Gori u 2016. godini primili 63655 predmeta.

⁸⁴ Informacije koje su dostupne o broju neriješenih slučajeva starijih od tri godine za prvih šest mjeseci 2017. godine, mogu ukazati na nepouzdanost sudske statistike koja se dobija u okviru PRIS-a. Naime, Sudski savjet je MANSu dostavio informaciju da je u periodu od 01. januara do 23. juna 2017. godine, bilo 4247 neriješenih predmeta starijih od tri godine, dok su Vladi izvijestili da na dan 25. juna 2017. godine bilo 4202 neriješena predmeta starija od tri godine⁸⁴. Treću, i opet različitu informaciju, je Sudski savjet dao u svom polugodišnjem izvještaju u kome navodi da je ostalo 4092 neriješena predmeta starijih od tri godine.

⁸⁵ Iz zbira Sudskog savjeta je isključeno osam slučajeva koje su naveli za period 2015 – 2017. godina

⁸⁶ Izvor: Izvještaji o radu Sudskog savjeta za 2014 i 2015. I 2016. godinu, odgovor Sudskog savjeta iz januara 2017. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 17/107459 i odgovor Sudskog savjeta iz januara 2018. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 18/116909

⁸⁷ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokument dostupan na: www.hracion.org/wp-content/uploads/Izveje%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf

⁸⁸ Osnovni sud u Baru, Osnovni sud u Kotoru, Osnovni sud u Bijelom Polju, Osnovni sud u Pljevljima, osnovni su u Podgorici, Osnovni sud u Ulcinju, Osnovni sud u Herceg-Novom i Apelacioni sud,

U 2014. godini Sudski savjet je donio 13 odluka o privremenom upućivanju sudija u druge sudove gdje je privremeno povećan obim posla i veći broj neriješenih predmeta. U 2015. godini, na rad u Viši sud u Podgorici je bilo upućeno sedam sudija Vrhovnog suda, a u 2016. godini⁸⁹ dvoje sudija Apelacionog i osam sudija Vrhovnog suda su upućeni u isti sud. Sudski savjet je donio jednu odluku kojom je jednog sudiju iz manje opterećenog Osnovnog suda u Bijelom Polju poslao u Osnovni sud u Podgorici do sredine septembra 2017. godine.

Kroz godine je delegiran veliki broj predmeta, pa su u 2014. godini delegirana 1.233 predmeta iz sudova koji imaju veće opterećenje u sudove sa manjim opterećenjem, u 2015. godini 1.646 predmeta, 2016. godine delegirano je 1.765 predmeta, a prošloj godini je bilo 1.517 delegiranih predmeta.

Nema podataka da su sprovedene bilo kakve konkretne aktivnosti kako bi se unaprijedila i bolje kontrolisala služba dostave i izvršenja.

Evropska komisija navodi da se alternativno rješavanje sporova, dostupno kroz sudsko poravnanje, arbitražu i medijaciju, ne koristi sistematski⁹⁰. Ovo potvrđuju i statistički podaci za prethodne četiri godine.

U 2017. godini je duplo manji broj slučajeva prosljeđen na posredovanje u odnosu na 2016. godinu, a gotovo četiri puta manje u odnosu na 2014. godinu. Pad se dešava i kod mirnog rješavanja radnih sporova, pa je 2017. godine prosljeđen najmanji broj slučajeva u poslednjih četiri godine. Kroz sudsko poravnanje je riješeno preko 1000 slučajeva u 2014. godini dok u naredne tri godine je na ovaj način riješen samo jedan predmet. U prethodne četiri godine kroz arbitražu nije riješen nijedan predmet.

Alternativni načini rješavanja sporova						
	Posredovanje	Riješeno posredovajem	Mirno rješavanje radnih sporova	Riješeno radni sporovi	Riješeno sudskim poravnanjem /nagodbom	Riješeno Arbitražom
2014	1722	869	7736	6142	1085	0
2015	1104	517	3679	2675	0	0
2016	872	429	9175	7975	0	0
2017	437	161	2055	1775	1	0

Tabela 2: Pregled predmeta upućenih na alternativno rješavanje u periodu 2014- 2017. godine⁹¹

Prema informacijama iz Izvještaja o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u sporovima u kojima se država javljala kao stranka 2015. godine, uspješno je sprovedeno samo jedno posredovanje, a 2016. godine ni jedno čak nije ni pokušano. Procjenjuje se da je iz državnog budžeta u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura samo za sudske troškove sporova koje je država izgubila⁹².

Upravni odbor Centra za posredovanje je donio Planove obuke za posrednike, sudije, državne tužioce i advokate za 2016. i 2017. godinu. U prošloj godini Centar je organizovao 10 seminara i obuka na kojima je prisustvovalo preko 200 učesnika, u 2016. je organizovao šest obuka o posredovanju za 269 advokata, posrednika i sudija, a u godini prije toga dvije obuke za posrednike i sudije.

⁸⁹ Odluka o upućivanju je donijeta krajem 2015. godine

⁹⁰ Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2016. godinu*, Brisel, 9.11.2016. godine.

⁹¹ Izvor: Tabela bilansa Ministarstva evropskih integracija

⁹² Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokument dostupan na: www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvie%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf

Od 2015. godine na info pultovima svih sudova su postavljene **brošure o posredovanju**, koje su tokom narednih godina dopunjavane. U 2017. godini promocija alternativnih rješavanja sporova je sprovedena izradom i distribucijom novih brošura, putem bilborda, 2D animiranog filma o medijaciji, kao i kroz štampane i elektronske medije⁹³. Od septembra 2015. godine u Osnovnom sudu u Podgorici je dostupan video materijal o postupku posredovanja i Centru za posredovanje, a u ovom sudu je u novembru 2015. godine pokrenuta aktivnosti "Nedelja medijacije", koja je u 2017. godini organizovana i u Osnovnom sudu u Beranama.

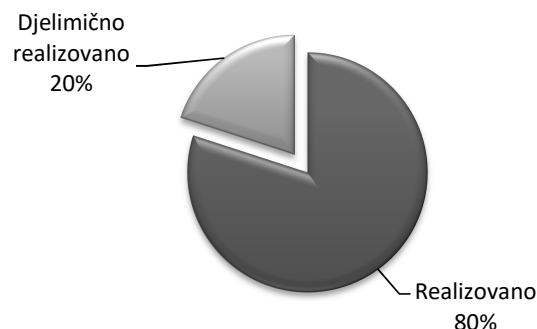
U julu 2015. godine je Usvojen Zakon o arbitraži, a Privredna komora je nakon toga donijela relevantna podzakonska akta⁹⁴. Prema dostupnim informacijama, Komora je promovisala arbitražu u 2016. godini dva sastanka strukovnih udruženja kojima je pristustvovalo 60 učesnika, dok su u 2017. godini na sjednicama odbora udruženja Privredne komore Crne Gore prezentovane prednosti rješavanja privrednih sporova pred Arbitražnim sudom u odnosu na redovne sudove, ali nema podataka o broju učesnika. U prošloj godini su i distribuirane brošure koje sadrže opšte informacije o arbitraži.

1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima

Stvoreni su zakonski i institucionalni preduslovi za rad izvršitelja, ali ni nakon četiri godine nije ispunjena zakonska obaveza imenovanja svih izvršitelja. Rađene su tri Analize o sistemu izvršenja, a glavni zaključak je da broj riješenih predmeta mora biti veći.

U ovoj oblasti realizovano je osam mjera, a djelimično je sprovedena jedna mjera.

Prema ocjenama Vlade realizovano je sedam mjera, jedna je djelimično sprovedena, dok se za jednu mjeru navodi da se realizuju u kontinuitetu.



Grafik 10: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

Zakon o javnim izvršiteljima stupio je na snagu krajem 2012. godine, a zatim je donijet i niz podzakonskih akata⁹⁵. Uredba o tarifi javnih izvršitelja je stupila na snagu u junu 2013., izmijenjena je početkom naredne godine, a prošle godine je donesena nova⁹⁶.

Ministarstvo pravde je u junu 2013. godine, u saradnji sa OEBS-om organizovalo dvodnevnu obuku kandidata, a prvi izvršitelji su počeli sa radom u aprilu 2014⁹⁷. Komora javnih izvršitelja formirana je u januaru 2014. godine, a do kraja 2017. godine **imenovano je 30 od predviđenih 32 izvršitelja**, što

⁹³ Promotivni materijal se osim na sajtu Centra može pogledati i na sajtu Ministarstva pravde i Osnovnog suda u Podgorici.

⁹⁴ Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore, Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) i Etički kodeks arbitara.

⁹⁵ 1) Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima javnih izvršitelja; 2) Pravilnik o obliku i sadržini službene legitimacije javnog izvršitelja i zamjenika javnog izvršitelja; 3) Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za javne izvršitelje; 4) Uredba o tarifi javnih izvršitelja; 5) Uredba o izmjeni Uredbe o tarifi javnih izvršitelja.

⁹⁶ Razlog donošenja nove Uredbe je preciznije određenje pojedinih nagrada koje pripadaju javnom izvršitelju, radi otklanjanja nedoumica koje su se pojavile u praktičnoj primjeni prethodne Uredbe.

⁹⁷ Ministar pravde je u martu 2014. godine donio rješenje kojim se određuje početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti.

znači da već **četiri godine nije ispunjena obaveza propisana Zakonom**. Prethodno je Komisija Ministarstva pravde obišla sve izvršitelje i utvrdila da njihove prostorije ispunjavaju propisane uslove.

Ministarstvo pravde je u novembru 2013. uradilo Analizu sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka, a u decembru 2015. usvojena je **Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja**.

U Analizi efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja iz 2015. godine se navodi da su, nakon početka rada javnih izvršitelja, sudovi primili znatno manji broj izvršnih predmeta od čega su završili visok procenat, što predstavlja veliko povećanje efikasnosti kod ove vrste predmeta. Istovremeno se **navodi da je još rano donijeti zaključak** o efikasnosti funkcionisanja Sistema izvršenja, jer period u kome su izvršitelji radili nije dovoljno dug, a ne postoji ni jedinstveni softverski sistem iz koga bi se mogli dobiti podaci o efikasnosti rada svakog izvršitelja pojedinačno.

U Analizi se, između ostalog, navodi da Ministarstvo pravde nije vršilo nadzor u odnosu na vođenje finansijskih knjiga izvršitelja, pa je neophodno da tu kontrolu izvrši Poreska uprava. Međutim, **nemamo podatke da li su ove preporuke realizovane**. Ministarstvo pravde je i u julu 2017. godine, izradilo Analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja u periodu oktobar 2015. – decembar 2016. godine. U Analizi se navodi da broj riješenih predmeta⁹⁸ i stopa naplaćenog potraživanja moraju biti veći.

Iz nevladinog sektora kao poseban problem navode **nedovoljan nivo odgovornosti u sistemu javnih izvršitelja, koji je prepoznat kroz nedovoljno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u njihovom radu**.⁹⁹ Oni takođe navode da tarifiranje i naplata od strane izvršitelja je od samog početka bila problematična i išle su na štetu dužnika ili povjerilaca.¹⁰⁰ U 2017. godini je uslijedilo i prvo hapšenje javnog izvršitelja i nekadašnjeg predsjednika Komore izvršitelja koji se sumnjiči za stvaranje kriminalne organizacije i zloupotrebu službenog položaja¹⁰¹.

Vlada izvještava da je jedinstveni **softverski program** za rad javnih izvršitelja instaliran u svim kancelarijama i **koristi se** za evidenciju rada po predmetima od 2016. godine. Vlada je navela da je u 2016. godini informacioni sistem nadograđen i omogućena je kolaboracija sa sistemom Poreske uprave, a ranije je uspostavljena saradnja sa Centralnom bankom i razmjena podataka o transakcionim računima izvršnih dužnika on-line putem. U 2017. godini, Ministarstvu pravde je omogućen pristup sistemu, kao i pregled koliko kancelarije imaju riješenih i neriješenih predmeta, a postoji i mogućnost generisanja dosadašnjih izvještaja za svaku kancelariju pojedinačno. Do kraja 2016. godine Komora je u sistem unosila pojedine podatke koje su dostavljale kancelarije, a od početka 2017. godine kancelarije samostalno unose podatke.

U 2015. stepen naplate je bio oko 20%, jedan procenat više nego u prethodnoj godini kada su izvršitelji počeli sa radom¹⁰². **Troškovi javnih izvršitelja su bili preko 4.9 miliona eura** u 2015. godini, dok su u godini prije toga bili oko 2.7 miliona. **Prosječna dužina trajanja postupka** u toku te dvije godine **je bila 75.5 dana**, s tim što je u predmetima u kojima nije izjavljen prigovor iznosila 56 dana, a u predmetima u kojima jeste 95 dana. Prema podacima iz izvještaja Komore javnih izvršitelja, **u 2016. godini stepen naplate javnih izvršitelja je bio gotovo 24%**, oko četiri procenta više nego u prethodnoj godini. Troškovi javnih izvršitelja u ovoj godini su iznosili su 4,1 miliona eura. Prosječna

⁹⁸ U 2016. godini, ukupan broj predmeta u radu je bio 60765, od toga su riješena 21174 predmeta.

⁹⁹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

¹⁰⁰ Centar za monitoring i istraživanje CeMI i Akcija za ljudska prava, *Javni izvršitelji u Crnoj Gori*, Podgorica, April 2017., Dokument dostupan: cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/05/CeMI_javniizvrs%CC%8Citelj_analiza.pdf

¹⁰¹ Jelena Jovanović, Olivera Lakić, *Mugošu terete za 864 hiljade eura*, ND Vijesti 29.3.2017

¹⁰² U periodu od 01. 01. - 30. 09. 2015. godine skoro 19 hiljada predmeta je naplaćeno preko 57 miliona eura od preko 287.3 miliona koje je trebalo naplatiti. U 2014. je u 11 hiljada predmeta naplaćeno skoro 30 miliona od oko 150 miliona.

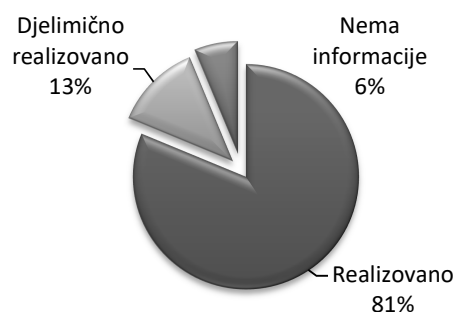
dužina trajanja postupka¹⁰³ u predmetima u kojima nije izjavljen prigovor iznosila je 34 dana, a u predmetima u kojima je izjavljen prigovor 129 dana. Nema dostupnih podataka o izvršenju u 2017. godini.

1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

Osnovana je samostalna institucija, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Sredstva koja su na raspolaganju Centru su godinama manja od zakonom predviđenih, a broj zaposlenih je duplo manji od potrebnog. Obezbijeđen je manji dio budžetskih sredstava za redovne obuke sudija i tužilaca, pa se one uglavnom finansiraju iz sredstava međunarodnih organizacija.

U ovoj oblasti realizovano je 13 mjera, djelimično su sprovedene dvije, dok o realizaciji jedne mjere nemamo podatke.

Prema ocjenama Vlade, realizovano je 11 mjera, a pet se realizuje u kontinuitetu.



Grafik 11: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je usvojen krajem 2015. godine, na osnovu prethodno urađenih analiza¹⁰⁴, ali mišljenja eksperata nijesu javno dostupna¹⁰⁵. Tim zakonom je Centar uspostavljen kao samostalna institucija¹⁰⁶, a ministar pravde je u novembru 2015. proglasio sastav Upravnog odbora Centra.

Zakonom je propisano da se sredstva za rad Centra obezbjeđuju u iznosu od 2% budžeta opredijeljenog za sudstvo i državno tužilaštvo. Međutim, **budžet Centra je bio i dvostruko manji od zakonom propisanog**. Naime, u 2016. godini budžet te institucije je bio skoro 400 hiljada eura, a u 2017. je povećan na oko 450 hiljada, što predstavlja nešto preko 1% budžeta sudstva i tužilaštva¹⁰⁷. U 2017. godini je povećan budžet Centra na preko 624 hiljade eura ali je to i dalje samo nešto više od 1,6% budžeta sudstva i tužilaštva.

Obezbijeđen je manji dio budžetskih sredstava za redovne obuke sudija i tužilaca, pa se one uglavnom finansiraju iz grantova međunarodnih organizacija. U toku 2015. godine Centar je utrošio 248 hiljada za finansiranje obuka, od čega samo 30 hiljada iz budžeta, a naredne godine je utrošio preko 353 hiljade eura, od čega je iz budžeta obezbijeđeno samo oko 50 hiljada. U 2017. godini za finansiranje obuka iz budžeta je obezbijeđeno preko 51 hiljade eura, a od međunarodnih institucija preko 285 hiljada.

¹⁰³ Podaci o trajanju su dostavljeni za period od 30. septembra 2015. godine do 31. decembra 2016. godine

¹⁰⁴ Još u 2013. godini je rađena Analiza institucionalnih potreba Centra i Predlog opisa poslova.

¹⁰⁵ Vlada izvještava da je, ekspert koga je postavila Evropska komisija, u julu 2015. godine dao mišljenje na Nacrt Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, ali ne i kakvo je mišljenje, a od nadležnih ministarstava nismo dobili mišljenje eksperta. Takođe, nije jasno da li je konačni tekst zakona usklađen sa mišljenjem eksperta. Vlada ne pominje da li je Nacrt zakona dostavljan ekspertima Savjeta Evrope.

¹⁰⁶ Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, kako se institucija zvala prije donošenja Zakona, bio je organizaciona jedinica Vrhovnog suda.

¹⁰⁷ U 2016. godini budžet za sudstvo i tužilaštvo iznosio je 34.184.820, a u 2017. godini iznosi 34.368.994 eura.

U 2017. godini Centar je organizovao 100 obuka za preko 2000 učesnika i spovedena su 53 modula inicijane obuke za kandidate za sudije i državne tužioce. U godini prije, Centar je organizovao 51 obuku za 752 nosioca pravosudne funkcije, a u 2015. godini je održano 50 obuka i seminara za 769 učesnika.

Centar ima skoro duplo manje zaposlenih nego što je predviđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji koji je usvojen početkom 2016. godine¹⁰⁸, pa umjesto 19 ima samo deset zaposlenih¹⁰⁹. U 2016. godini je završena tenderska procedura za zakup prostorija.

Analiza potreba za zapošljavanjem pripravnika u sudovima i državnom tužilaštvu je izrađena u junu 2014. godine. Ministarstvo pravde je u februaru 2017. godine donijelo Pravilnik o programu stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu, a izrađeni su izvještaji o obuci pripravnika za 2016. godinu.

Analiza potreba za obukama zaposlenih savjetnika i administracije u pravosuđu je završena u aprilu 2015. godine. Te godine je organizovano pet obuka za 42 učesnika, u 2016. godini nije bilo obuka za sudsku administraciju, a organizovano je pet obuka za osam učesnika iz tužilaštva. U 2017. godini organizovano je 11 obuka za preko 120 savjetnika i administracije u pravosuđu.

Zakon o pripravicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu je donijet u julu 2016. godine i njime je uvedena obaveza polaganja prijemnog ispita nakon završenog pravnog fakulteta za obavljanje pripravnčkog rada, izmijenjeni su uslovi za polaganje pravosudnog ispita i uvedena ocjena na pravosudnom ispitu. Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za pripravnike u sudu i Državnom tužilaštvu je donijet u februaru 2017. godine, a u maju je donijet Pravilnik o programu i načinu polaganja pravosudnog ispita. Nakon usvajanja pomenutih pravilnika uslijedilo je i obrazovanje Komisije za polaganje ispita za pripravnike u sudovima i Državnom tužilaštvu i Komisije za polaganje pravosudnog ispita.

1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca

Donijete su podsticajne mjere za trajno i privremeno dobrovoljno premještanje sudija. Sistem trajnog dobrovoljnog upućivanja sudija u drugi sud je uspostavljen zakonom, ali je upitna njihova efikasnost. Nema posebnih stimulativnih mjera za privremeno premještanje tužilaca, osim za rad u Specijalnom tužilaštvu gdje dobijaju poseban dodatak, ali je ta praksa rjeđa u tužilaštvu nego u sudstvu.

Sudski savjet je u martu 2016. godine usvojio Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija. Mjerama se sudiji određuje pravo na varijabilni dio zarade, prioritet pri rješavanju stambenih potreba i napredovanju ako sudija u toku pet godina ostane u sudu u kome je dobrovoljno raspoređen ostvarujući dobre rezultate rada, kao i naknadu za odvojeni život uvećanu za naknadu iznosa troškova zakupa stana do rješavanja stambenog pitanja. Pravo na varijabilni dio zarade i naknada za odvojeni život uvećanu za troškove zakupa stana se **primjenjuje i kod privremenog upućivanja sudija u drugi sud.**

U 2017. godini, **jedan sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju je privremeno upućen na period od jedne godine u Osnovni sud u Podgorici**¹¹⁰. U Odluci¹¹¹ se navodi da naknadu troškova nastalih usljed

¹⁰⁸ Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu koji je donijet u martu 2016. godine je sistematizovano 19 radnih mjesta.

¹⁰⁹ Troje je preuzeto iz Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, direktor Centra je zaposlen putem javnog konkursa a jedan namještenik je zaposlen putem internog konkursa.

¹¹⁰ U međuvremenu sudija je napredovala pa je njeno privremeno upućivanje u drugi sud završeno u septembru 2017. godine.

¹¹¹ Odluka br: 01-1713/17 Podgorica, 09.03.2017. godine

upućivanja sudije u drugi sud snosi sud u koji je sudija upućen u skladu sa propisima kojima se uređuje naknada troškova državnim službenicima i namještenicima. U 2016. godini dvoje sudija iz Apelacionog suda i osam sudija Vrhovnog suda su privremeno premješteni u Viši sud u Podgorici, a u 2014. godini 10 sudija Vrhovnog suda upućeno je na rad u Viši sud u Podgorici i četvero sudija osnovnih sudova je upućeno na rad u druge sudove¹¹².

Nema podataka da je Tužilački savjet usvajao posebne podsticajne mjere za privremeno ili trajno premiještanje tužilaca. Iz te institucije su naveli da za vrijeme rada u Specijalnom tužilaštvu, upućeni državni tužilac ima pravo na zaradu u visini zarade specijalnog tužioca, specijalni dodatak¹¹³ i troškove stanovanja, odnosno putovanja.

Prema dostupnim informacijama, u 2017. i 2016. godini nije bilo odluka o premiještanju tužilaca, u 2015. dva tužioca su upućena na rad u Specijalno tužilaštvo, dok su u 2014. jedan zamjenik Višeg tužioca i jedan rukovodilac Osnovnog tužilaštva privremeno upućeni u Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, dok je jedan zamjenik Osnovnog tužioca privremeno premješten u Podgoricu.

Vlada navodi da je sistem trajnog dobrovoljnog premiještanja uspostavljen stupanjem na snagu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama u 2015. godini. Zakonom se propisuje mogućnost **trajnog dobrovoljnog upućivanja sudije** u drugi sud, na osnovu rezultata rada sudije u posljednje tri godine i vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje.

Iako smo od Sudskog savjeta dobili informaciju da nije bilo odluka o trajnom premiještanju sudija, u izvještaju Vlade se navodi da je dvoje sudija¹¹⁴ trajno upućeno na rad u drugi sud. U 2016. godini je, na osnovu internog oglasa, dvoje sudija dobrovoljno premješteno iz suda u Nikšiću, a jedan iz Herceg-Novog u Osnovni sud u Podgorici. Odluke o trajnom raspoređivanju ovih sudija¹¹⁵ **ne sadrže adekvatna obrazloženja** zašto su izabrane navedene sudije, odnosno nemaju obrazloženje i razloge zašto je određeni kandidat dobio prednost u odnosu na druge kandidate¹¹⁶. U toku 2015. godine četvero sudija Privrednog suda u Bijelom Polju je premješteno u Privredni sud Crne Gore u Podgorici.

U izvještaju nevladinih organizacija o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 se navodi da se u 2016. godini na interne oglase za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Herceg Novom i za Viši sud u Bijelom Polju nije bilo prijavljenih kandidata, na osnovu čega je Sudski savjet zaključio da podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija nijesu podstakle sudije da se jave na pomenute oglase, pa je neophodno njihovo dodatno unaprjeđenje, što je u skladu sa evropskim preporukama¹¹⁷.

¹¹² U 2015. nije bilo privremenih premiještanja, ali je krajem te godine donijeta odluka za premiještanje sudija u 2016.

¹¹³ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru je usvojen u februaru 2016. godine i njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Zakon o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija. Tim Zakonom je propisan specijalni dodatak za zaposlene koji rade na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina.

¹¹⁴ Vlada navodi da su sudija iz Osnovnog suda Herceg-Novom i sudija iz Osnovnog suda u Beranama upućeni u Osnovni sud u Podgorici.

¹¹⁵ 01-2482/16-1, Podgorica, 11.05.2016. godine i 01-4949/16-1 Podgorica, 16. septembra 2016. godine.

¹¹⁶ Nisu obrazložene potrebe sudova u kojima sudije, koje su prijavljene, vrše funkciju kao i suda u koji treba da se rasporede – što je jedan od kriterijuma za trajno raspoređivanje sudija. Takođe, nema obrazloženja ni kako je cijenjen drugi kriterijum koji se tiče rezultata rada sudija.

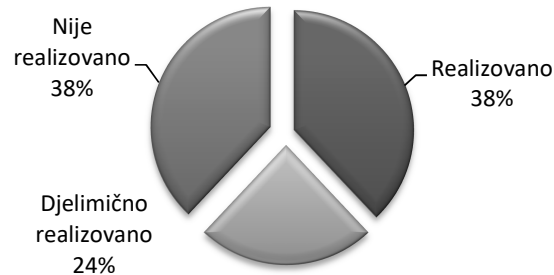
¹¹⁷ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018, april 2017.* Dokument dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izvje%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izvje%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

1.5. PROCESUIRANJE RATNIH ZLOČINA PRED DOMAĆIM ORGANIMA

Otkako je usvojen Akcioni plan za Poglavlje 23, pokrenut je samo jedan novi sudski postupak za krivična djela iz oblasti ratnih zločina. Donijete su tri osuđujuće i tri oslobađajuće presude, ni u jednom slučaju nije utvrđivana komandna odgovornost, a presude su bile nesrazmjerne zločinima. Ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite i podrške svjedoka koji su u dosadašnjoj praksi bili izloženi dugim sudskim postupcima, ali i raznim vidovima progona. Nije izvršena revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani iako je to bilo predviđeno.

U ovoj oblasti realizovane su tri mjere, dvije su djelimično sprovedene, a tri nijesu realizovane.

Prema podacima Vlada pet mjera se sprovodi u kontinuitetu, jedna je realizovana, a dvije djelimično realizovane.



Grafik 12: Realizacija mjera u oblasti
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima

U Izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Vlada navodi da su u 2017., 2016., 2015. i 2013. godini izrađeni posebni izvještaji u vezi sa krivičnim djelima iz oblasti ratnih zločina. Međutim, čak i ukoliko postoje, ti izvještaji nijesu dostupni javnosti, jer su nam iz Specijalnog državnog tužilaštva, nadležnog za njihovu izradu, saopštili da ih nijesu sačinjavali. Specijalno tužilaštvo nam nije dostavilo ni informacije o realizaciji Strategije istraživanje ratnih zločina, a prethodno je navelo da se mjere predviđene Strategijom za istraživanje ratnih zločina sprovode kontinuirano, kao i da ovo tužilaštvo ima stalnu saradnju sa Haškim tribunalom i tužilaštvima u okruženju radi sakupljanja informacija o učiniocima krivičnih djela.

Vlada navodi da je svih šest procesuiranih predmeta, "Štrpci", "Klapuh", "Deportacija", "Kaluderski Laz", "Bukovica" i "Morinj", okončano pravosnažnim sudskim presudama¹¹⁸.

Donijete su tri osuđujuće presude za slučajeve:

- "Štrpci" - jedno lice je osuđeno na 15 godina¹¹⁹,
- "Klapuh" - jedno lice je osuđeno na osam mjeseci i izdržao je kaznu za pomaganje, ostala četvorica osuđeni u odsustvu na 20 godina i nikad nijesu izdržali kaznu¹²⁰ i
- "Morinj" - četiri lica na kazne zatvora u trajanju od dvije do četiri godine¹²¹.

Oslobađajuće presude su donijete za tri predmeta: u slučaju "Bukovica" je oslobođeno sedam lica¹²², u predmetu "Deportacija" je oslobođeno devet optuženih¹²³, a u slučaju "Kaluderski laz" osam lica¹²⁴.

¹¹⁸ Od ovih šest predmeta, četiri su bila zavšena pravosnažnim presudama u trenutku izrade Akcionog plana za Poglavlje 23. – i to "Štrpci", "Klapuh", "Deportacija" i "Bukovica", a preostala dva su bila u toku.

¹¹⁹ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: [http://www.hraction.org/?p=1565](http://www.hrraction.org/?p=1565).

¹²⁰ Jedno lice je uhapšeno na granici Srbije i BiH po poternici Crne Gore i sad je u ekstradicionom pritvoru u Srbiji. *Tea Gorjanc-Prelević, Izvršna direktorica, Akcija za ljudska prava*

¹²¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu*, 8. oktobra 2014. godine.

¹²² Viši sud je naveo da je sve što su optuženi pripadnici vojske i policije radili na terenu Bukovice bilo u skladu sa Pravilima službe. Viši sud je, takođe, zaključio da nije dokazano da je postojao sistematski ili rasprostranjen napad na civilno stanovništvo, što je inače preduslov za postojanje zločina protiv čovječnosti.

¹²³ Iz teksta presude Višeg suda nesumnjivo proizilazi da su optuženi sa teritorije Crne Gore na teritoriju tzv. Srpske Republike u Bosni i Hercegovini izvršili nezakonito preseljenje ili deportaciju civila, kao i uzimanje talaca za razmjenu ratnih zarobljenika, protivpravno

Iz nevladinog sektora ukazuju da su presude nesrazmjerne zločinima i ne zadovoljavaju pravdu.¹²⁵ Podvlači se da **ni u jednom procesu** koji se odnosi na ratne zločine **nije utvrđena odgovornost komandnog lanca, a osuđeni su nesumnjivo bili na njegovom kraju** i nijesu mogli sprovesti djela za koja su osuđeni bez znanja nadređenih, a ni bez znanja i odobrenja viših komandnih instanci. Prema mišljenju NVO optužnice su neizvedene i nedorečene, a **sudovi dozvoljavaju da ovi postupci neprimjereno dugo traju uz česte i neshvatljive procesne propuste.**¹²⁶

Akcija za ljudska prava smatra da je Apelacioni sud dao svoj doprinos nekažnjivosti ratnih zločina time što je zauzeo **neosnovan stav u predmetu "Bukovica" da se zločini počinjeni tokom devedesetih godina prošlog vijeka ne mogu procesuirati kao zločini protiv čovječnosti**, i to zato što u vrijeme izvršenja djela nije postojao međunarodni akt ratifikovan od strane SR Jugoslavije u kojem bi bila propisana zabrana zločina protiv čovječnosti. Oni smatraju da je ovaj stav Apelacionog suda, podržan i od Vrhovnog suda Crne Gore, neosnovan, zato što je dovoljno da protivpravost zločina protiv čovječnosti i elementi tih zločina budu utvrđeni pravilima međunarodnog *običajnog* prava, a ta pravila ne moraju biti kodifikovana u "međunarodnom aktu", odnosno "propisima", kako pogrešno tvrdi Apelacioni sud¹²⁷.

Nakon 2014. godine, nema novih presuda. Prema mišljenju Evropske komisije sudske odluke koje su do tada donijete sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava¹²⁸.

Strategija za istraživanje ratnih zločina donijeta je u maju 2015. godine. Akcija za ljudska prava navodi da **nije izvršena revizija okončanih predmeta koji nijesu pravilno procesuirani iako je to bilo predviđeno Strategijom**¹²⁹.

U oktobru 2017. godine, u Specijalnom državnom tužilaštvu je bilo u toku sedam predmeta vezanih za krivična djela iz oblasti ratnih zločina, u pritvoru se nalazilo jedno lice, a podignuta je jedna optužnica¹³⁰. U prvih devet mjeseci 2017. godine, Specijalno državno tužilaštvo je uputilo 50 zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć stranim pravosudnim organima, dok je u istom periodu odgovorilo na 53 zamolnice za pružanje međunarodne pravne pomoći. Specijalno tužilaštvo je u 2016. godini uputilo 59 zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć stranim pravosudnim organima, a u istom periodu je odgovorilo na 42 zamolnice za pružanje međunarodne pravne pomoći.

Međutim, iz NVO Anima navodi da se za pojedine slučajeve se ne zna u kojoj su fazi postupka, kao što je slučaj "Foča" 1992.-1993. i status krivične prijave od 2012. vezane za predmet "Deportacija"¹³¹.

U 2017. godini je organizovana jedna dvodnevna ekspertska misija na kojoj je prisustvovalo 17 predstavnika pravosuđa - po troje sudija i tužilaca i 11 savjetnika u sudstvu i tužilaštvu, a u prethodnim godinama su održane četiri obuke za devedesetak učesnika.

zatvaranje i lišavanje prava na suđenje. Međutim, prema prvostepenom sudu, sve ove radnje nijesu imale karakter ratnog zločina i u tom kontekstu se optuženima ne mogu staviti na teret, zato što oni, kao pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Republike Crne Gore u sastavu Savezne Republike Jugoslavije, navodno nijesu imali neophodno svojstvo da bi za to mogli biti krivično-pravno odgovorni.

¹²⁴ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>; Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

¹²⁵ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

¹²⁶ Ana Nenezić, Koordinatorka programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

¹²⁷ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>.

¹²⁸ Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

¹²⁹ Tea Gorjanc-Prelević, *Izvršna direktorica*, Akcija za ljudska prava.

¹³⁰ U *dnevnim novinama Vijesti* od 15. aprila 2017. godine, u članku "Zmajević uskoro u sudu odgovara za ratni zločin", koji je pripremio novinar K.R., navodi se da je za 10. maja zakazan početak suđenja Vladu Zmajeviću. Pomenuti je optužen da je počinio ratni zločin protiv civilnog stanovništva tokom rata na Kosovu 1999. godine.

¹³¹ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

Od 2013. godine, kada je štitila osam lica, **Uprava policije nije sprovodila mjere zaštite svjedoka u predmetima ratnih zločina i žrtvama krivičnih djela ratnih zločina**. U Višem sudu u Podgorici u toku je jedan postupak za krivično djelo ratni zločin u kojem se ne pojavljuju svjedoci koji su tražili sudsku ili vansudsku zaštitu¹³².

Centar za građansko obrazovanje smatra da **ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite i podrške svjedoka**, niti uvjerenje potencijalnih svjedoka da neće biti zloupotrijebljeni. U najvećem broju slučajeva su svjedoci najčešće i sami žrtve koje žive u stalnoj nesigurnosti ili vrlo često nailaze u svakodnevnom životu na počinitelje zločina¹³³.

NVO Anima smatra su **svjedoci često iznurivani procesima koji predugo traju i neprimjerenim ponašanjem** prema njima, a u slučaju "Deportacije" Slobodan Pejović, koji je prvi progovorio o zločinu, bio je izložen uništavanju imovine, prijetnjama njemu i porodici, fizičkim napadima i na kraju je denunciran na način što je optužen za glavnog aktera zločina¹³⁴.

Od edukativnih materijala, potencijalnim svjedocima su dostupne samo brošure iz 2009. godine na sajtovima Viših sudova u Bijelom Polju i Podgorici. Viši sudovi nemaju evidenciju o broju osoba kojima su date informacije o postojanju sistema zaštite svjedoka.

U izvještaju Vlade se navodi da je sačinjen izvještaj o predmetima naknade štete žrtvama ratnih zločina sa stanjem na 25. maj 2017¹³⁵. Sudovi su do tog datuma ukupno donijeli 145 odluka kojima je pravosnažno usvojen tužbeni zahtjev i ukupno je dosuđeno preko 1.3 miliona eura, dok osam odluka kojima je usvojen tužbeni zahtjev još nijesu pravosnažne i njima je dosuđeno gotovo 130 hiljada eura. Vlada navodi i da su sudovi u periodu od januara 2015. do početka decembra 2017. godine povodom predmeta "Morinj" donijeli 154 odluke kojima je pravosnažno usvojen tužbeni zahtjev i ukupno je dosuđeno gotovo 1.5 miliona eura.

Centar za građansko obrazovanje smatra da u Crnoj Gori, što se tiče odšteta civilnim žrtvama rata, **ima određenog napretka i praksa jeste mnogo bolja nego kod država u regionu koje su bile involvirane u ratne događaje devedesetih godina**. Međutim, **i danas postoje slučajevi**, uključujući i preživjele članove porodica žrtava prinudnog nestanka, **koji još uvijek nijesu dobili adekvatnu reparaciju**¹³⁶ ili postoje odluke suda o odlaganju ovih postupaka što ima za rezultat odlaganje njihovih prava na obeštećenje koja su zagarantovana međunarodnim i drugim standardima kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava.¹³⁷

NVO Anima smatra da ni u jednom slučaju obeštećenja pravda nije zadovoljena i da praksa pokazuje da se više vodilo računa o osobama koje su pod sumnjom za zločin nego o svjedocima i žrtvama. Optuženi u slučajevima "Deportacija" i "Bukovica" su oslobođeni zbog nedostatka dokaza, iako je država prihvatila odgovornost u vidu nadoknade nematerijalne štete žrtvama i njihovim porodicama.¹³⁸

¹³² Vlada navodi da je u ranijim godinama bilo svjedoka iz predmeta "Morinj" kojima je pružana podrška od strane kontakt osobe i službe u okviru Višeg suda u Podgorici. Prema navodima Vlade, svjedoci su u početku odbijali da dođu da svjedoče. Sud je preko crnogorskog Ministarstva pravde i Ministarstva pravde Hrvatske ubijedio prve svjedoke da dođu i da će im biti pružena podrška i zaštita, a nakon toga su ostale grupe svjedoka dolazile samoinicijativno. U Sudu im je obezbjeđena posebna prostorija, upućeni su u način svjedočenja i postupak, obezbjeđena im je ljekarska podrška, smještaj i prevoz. Prema navodima Vlade, ovi svjedoci su u usmenom razgovoru, izrazili zadovoljstvo pruženom podrškom.

¹³³ Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

¹³⁴ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

¹³⁵ Nije moguće precizno utvrditi na koji period se odnosi dodijeljeno obeštećenje.

¹³⁶ Pored obeštećenja, reparacije uključuju i verifikaciju činjenica i potpuno i javno objavljivanje istine o zločinu, potragu za nestalima, javno izvinjenje, kažnjavanje lica odgovornih za povrede, komemoracije i odavanje počasti žrtvama, kao i uključivanje istine o zločinu u nastavni materijal svih nivoa obrazovanja.

¹³⁷ Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

¹³⁸ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

2. BORBA PROTIV KORUPCIJE

Rad Agencije za sprječavanje korupcije i dalje nije dovoljno transparentan, a rezultati su vrlo skromni. Nema napretka u oblasti sprečavanja konflikta interesa i nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera, a uprkos izmjenama zakonskog okvira broj otkrivenih slučajeva je vrlo mali. Upitna je tačnost statistike koja se odnosi na provjeru imovine javnih funkcionera i državnih službenika. Sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna, dok mnoge informacije o finansiranju partija nisu dostupne javnosti. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka. Sproveden je dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave, ali proces zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja službenika nije unaprijeđen.

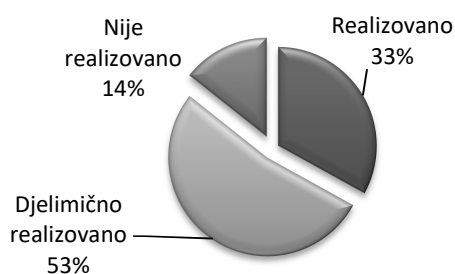
Tokom 2017. godine, su usvojene izmjene značajnih antikorupcijski zakona, koje predstavljaju korak unazad u antikorupcijskim reformama. Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata onemogućena je kontrola tačnosti i ažurnosti vođenja biračkog spiska. Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je institucijama omogućeno da sakriju podatke koji mogu ukazati na korupciju ili druge nezakonitosti, te je ukinuta obaveza meritornog odlučivanja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po žalbama za kršenje zakona. U oblasti javnih nabavki, takođe su usvojene izmjene i dopune Zakona kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta, a nije izvršeno usklađivanje sa direktivama Evropske unije. Usvojen je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u posebno osjetljivim oblastima, privatizaciji, javnim nabavkama, obrazovanju i zdravstvu. Proces privatizacije nije transparentan i sprovodi se na osnovu zastarelog zakonskog okvira. Država nema podatke o obimu nelegalne gradnje, a blaga sudska praksa stimuliše kršenje zakona. Finansiranje visokog obrazovanja nije transparentno, a nema podataka o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih akcionih planova, dok je učešće građana na lokalnom nivou vrlo ograničeno. Uloga i rezultati Skupštine u borbi protiv korupcije su iz godine u godinu sve manji. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela posebno značajnih za borbu protiv korupcije.

Ranije je formirano novo Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije, ali još uvijek nema vidljivih rezultata u finansijskim istragama. Nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije. U prošloj godini broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodne godine, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika. Statistički podaci pravosuđa i Vlade o slučajevima korupcije su nepouzdana. Primjenom novog zakonskog instituta, sporazuma o priznanju krivice, osuđeni za korupciju su dobili kazne ispod zakonskog minimuma. Iako Vlada cijeni da je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi, procenat pritužbi koje su ocijenjene kao osnovane je izuzetno mali.

U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 69 mjera, 110 je djelimično sprovedeno, a realizacija 30 mjera nije ni otpočela.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, realizovano je 86 mjera, 66 se realizuju u kontinuitetu, 31 je djelimično sprovedeno, 25 nije realizovano, a za jednu nije data ocjena realizacije mjere.



Grafik 13: Realizacija mjera u oblasti
2. Borba protiv korupcije

2.1. PREVENTIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

Rad Agencije je ocijenjen kao netransparentan, a njeni rezultati su vrlo skromni u svim oblastima rada. Broj javnih funkcionera koji su procesuirani zbog skrivanja imovine i dalje je veoma mali, a rijetke izrečene kazne su izuzetno blage. Samo dio podataka o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja je dostupan javnosti, brojne optužbe za zloupotrebe državnih fondova nisu dobile adekvatan epilog, a sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka.

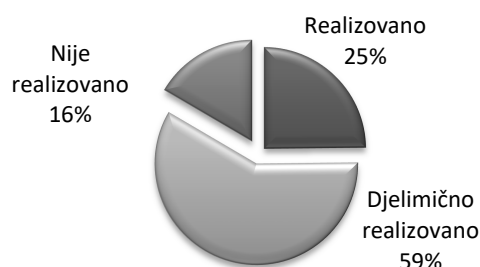
Sproveden je dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave. Proces zapošljavanja nije transparentan, a nije uspostavljen sistem napredovanja na osnovu rezultata. Usvojene su izmjene zakonskog okvira koji reguliše finansiranje političkih partija, kojim se ograničava transparentnost i kontrola biračkog spiska. Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su značajan korak unazad po pitanju transparentnosti rada državnih organa. Takođe su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta, a nije izvršeno usklađivanje sa direktivama Evropske unije. Usvojeni je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji, obrazovanju i zdravstvu. Proces privatizacije nije transparentan i sprovodi se na osnovu zastarelog zakonskog okvira. Država nema podatke o obimu nelegalne gradnje, a izuzetno blaga sudska praksa stimuliše kršenje zakona. Finansiranje visokog obrazovanja nije transparentno, a nema podataka o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih akcionih planova, dok je učešće građana ograničeno.

Uloga i rezultati Skupštine u borbi protiv korupcije su manji nego u prethodnom periodu, a usvojeni Etički kodeks poslanika ne obezbjeđuje prevenciju korupcije. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela koja su posebno značajna za borbu protiv korupcije.

U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 36 mjera, 85 je djelimično sprovedeno, a realizacija 24 mjere nije ni otpočela.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, realizovano je 45 mjera, 51 se realizuju u kontinuitetu, 26 mjera je djelimično sprovedeno, 22 nije realizovano, a za 1 mjeru nema ocjene.



Grafik 14: Realizacija mjera u oblasti 2.1. Preventivne radnje protiv koprucije

2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira

Agencija za sprječavanje korupcije, koja je od januara 2016. godine zadužena za kontrolu finansiranja političkih partija, konflikt interesa javnih funkcionera, zaštitu zviždača, lobiranje i integritet javnog sektora, nije napravila pomake u sprovođenju odredaba zakona koji se odnose na sprječavanje korupcije.

Već na samom startu se pokazalo da nema političke volje da se uspostavi zaista nezavisna institucija, pa su Vlada i skupštinska većina odbile brojne predloge za unapređenje Zakona, a na ključne pozicije izabrane su politički obojene ličnosti. Rad Agencije je ocijenjen kao netransparentan, a njeni rezultati su vrlo skromni u svim oblastima rada. Ta institucija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti i procedure, i na taj način u kontinuitetu izbjegava da postupi u politički osjetljivim predmetima. Izvještaji relevantnih međunarodnih organizacija pokazuju da, uprkos izmjenama institucionalnog okvira, Crna Gora ne ostvaruje ozbiljniji napredak po pitanju borbe protiv korupcije.

U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 12 mjera, a 8 je djelimično sprovedeno.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je skoro dvostruko više, odnosno 15 mjera, tri se realizuju u kontinuitetu, a dvije mjere su djelimično sprovedene.



Grafik 15: Realizacija mjera u oblasti 2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije

Uprkos izmjenama institucionalnog okvira i uspostavljanju nove institucije, **indikator međunarodnih organizacija pokazuju da Crna Gora ne ostvaruje ozbiljniji napredak po pitanju borbe protiv korupcije.** Rejting Crne Gore opada na listi organizacije Freedom House, koja našu zemlju ocjenjuje kao djelimično slobodnu i navodi da je korupcija problem koji je ozbiljan i široko rasprostranjen.¹³⁹

¹³⁹ Prema raspoloživim podacima, rezultat za Crnu Goru u 2016. bio je 70 od sto poena, da bi za 2017. opao na 69 a u 2018. godini na 67. Poziciju. Od 2016. godine Crna Gora se vodi kao djelimično slobodna zemlja, dok je godinu ranije bila označena kao slobodna. Više informacija na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/montenegro> , <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/montenegro> , <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/montenegro> .

Prema nalazima Svjetskog ekonomskog foruma, od 2014. godine, nema napretka u oblasti etike i korupcije.¹⁴⁰ Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International za 2017. je nominalno veći za jedan bod, ali je pozicija države ostala ista kao u 2016. godini¹⁴¹

Prema istraživanju NVO CEDEM preko 60% građana smatra da je korupcija izražen problem, a u protekle četiri godine, došlo je do velikog porasta broja onih koji imali ličnih iskustava sa korupcijom na gotovo 30% u odnosu na malo više od 11% iz 2013. godine.¹⁴²

Model za unapređenje institucionalnog i normativnog antikorupcijskog preventivnog okvira je sačinjen u novembru 2013. godine i sadržao je svih pet oblasti predviđenih Akcionim planom, ali ne i jasan Plan implementacije. Na osnovu smjernica iz modela urađen je **Zakon o sprječavanju korupcije** koji je usvojen krajem 2014. godine. Primjena tog zakona je započela **1. januara 2016. kada je počeo rad Agencije za sprječavanje korupcije**. Nema informacija da li je zakon usklađen sa ekspertskim mišljenjem Evropske komisije, jer ono nije dostupno javnosti. Prilikom utvrđivanja predloga zakona, **Vlada je odbila 98 predloga** podnijetih od strane četiri nevladine organizacije¹⁴³, Pravnog odjeljenja ambasade Sjedinjenih Američkih Država i Ministarstva finansija.

Normativni, finansijski, kadrovski i tehnički preduslovi za rad Agencije su djelimično obezbijeđeni.

Radna grupa za izradu podzakonskih akata Agencije formirana je od strane Ministarstva pravde u januaru 2015. godine. Ta radna grupa nije uključivala predstavnike zakonodavne i sudske vlasti, kao ni NVO. Usvojeno je 12 podzakonskih akata, uz podršku TAIEX misije EU, ali izvještaji te misije nijesu dostupni javnosti, pa se ne zna da li su i u kojoj mjeri podzakonska akta usklađena sa standardima i preporukama eksperata. Prije usvajanja podzakonskih akata održane su konsultacije sa NVO sektorom, ali nema zvaničnih informacija o broju prihvaćenih, odnosno odbijenih predloga, jer nema izvještaja sa konsultacija. Sa druge strane, od komentara koje je dostavio MANS, usvojena je petina. Iz zapisnika sa sjednica Savjeta Agencije može se zaključiti da dio primjedbi članova tog tijela koji su se pozivali na mišljenja stranih eksperata nije uključen u podzakonska akta. Da neka podzakonska akta nisu usklađena sa relevantnim pravnim okvirom, potvrdio je i Ustavni sud koji je početkom 2018. godine ukinuo Pravilnik o radu Agencije o sprečavanju korupcije, kojim se utvrđuje njeno postupanje prilikom odlučivanja o sukobu interesa javnih funkcionera.

Agencija je donijela Statut, Poslovnik Savjeta i Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao akta neophodna za rad Agencije. Ipak, prema mišljenju NVO, radna mjesta u Agenciji nijesu adekvatno sistematizovana, jer nije predviđen dovoljan broj izvršilaca koji bi se bavili kontrolom finansiranja političkih subjekata i zloupotreba javnih fondova u partijske svrhe, pogotovo u toku izbornih kampanja.

Medijima je prvo bilo omogućeno da prate sjednice Savjeta, zatim je izmijenjen Poslovnik i sjednice su zatvorene za javnost, i tek **nakon poslednjih izmjena Poslovnika**, usvojenih sredinom prošle godine, **mediji ponovo mogu da prate rad Savjeta**. Međutim, tim izmjenama Poslovnika, **onemogućeno je praćenje sjednica Savjeta od strane NVO**, što je bila praksa od početka

¹⁴⁰ Indikator "Etika i korupcija" je u odnosu na period 2014.-2015. godine u padu. Naime u tom period je bio 3,74, da bi za period 2015.-2016. opao na 3,67, u 2016.-2017. periodu dodatno je opao na 3,54, dok je u zadnjem periodu porastao na 3,6 – što i dalje nije na nivou 2014- 2015. godine. Svjetski ekonomski forum, *Izvještaj o globalnoj kompetitivnosti za 2017-2018. godinu*. Više informacija na: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_GCI.A.01.01.02.pdf.

¹⁴¹ U 2017. godini Crna Gora se nalazi na 64 mjestu sa indeksom percepcije korupcije 46, u 2016. godini sa indeksom 45 nalazila se na 64 mjestu, dok je u 2015. godini imala indek 44 i bila rangirana na 61. mjestu na globalnom nivou od ukupno 176 zemalja. Transparency International, *Indeks percepcije korupcije za 2017.*, februar 2018. godine. Više informacija na: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

¹⁴² Anđela Đikanović, *CEDEM: 64 odsto građana smatra da je korupcija u CG izražen problem*, Portal FOS media, 11. Jul 2017. godine

¹⁴³ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i Institut Alternativa.

uspostavljanja tog tijela. Umjesto toga, NVO mogu da učestvuju na sjednicama isključivo ukoliko predaju material za raspravu i dobiju podršku većine članova Savjeta.

Prostor za rad Agencije obezbijeđen je osam mjeseci po isteku roka iz Akcionog plana, a mjesec dana nakon što je Agencija započela sa radom, odnosno u februaru 2016.

Skupština je izabrala članove Savjeta Agencije na predlog Odbora za antikorupciju u junu 2015. godine. NVO koje se bave ovom oblašću više puta su izrazile zabrinutost zbog činjenice da su **četiri od pet članova Savjeta politički obojene ličnosti**, i to troje iz partije na vlasti i jedan iz opozicione stranke.¹⁴⁴ Protiv jednog člana Savjeta je vođen postupak za utvrđivanje sukoba interesa, ali je Upravni sud utvrdio da ima pravo da bude član Savjeta, iako je zaposlen u državnoj revizorskoj instituciji. U međuvremenu je navedeni član Savjeta izabran za člana Savjeta Državne revizorske institucije i podnio je ostavku na funkciju u Savjetu Agencije. Predsjednica Savjeta je istovremeno sekretarka Administrativnog odbora Skupštine.

Savjet Agencije izabrao je direktora Agencije krajem 2015. godine, nakon prethodno sprovedenog javnog konkursa. **Izabrani kandidat je je blizak rođak predsjednika Vlade Crne Gore, a došao je na mjesto direktora Agencije iz penzije, nakon što je radni vijek proveo u Upravi policije.**

Novim Aktom o sistematizaciji predviđeno je da u Agenciji bude 60 zaposlenih, a po dostupnim informacija do kraja 2017. godine popunjeno je 56 radnih mjesta. Na početku rada Agencija je preuzela 23 službenika Komisije za sprječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, a preostalih 27 je zaposleno na osnovu javnih konkursa.

Softverska aplikacija za analizu i obradu podataka djelimično je razvijena. Do kraja 2016. godine razvijeni su moduli koji se odnose na oblasti lobiranja, zviždača, sukoba interesa i finansiranja političkih subjekata. U 2017. godini je počela produkcija na DMS modulu koji se koristi u procesu digitalizacije dokumentacije koja uđe ili izađe iz Agencije. Prema dostupnim podacima razvijeni su moduli za upravni postupak i za prekršajni postupak i počela je implementacija na njima. Izrađena je posebna aplikacija za Planove integriteta, koji će se od 2018. godine dostavljati elektronski. U narednom periodu se očekuje izrada Case study analize za izradu Modula za track record system za potrebe Odsjeka za kontrolu finansiranja političkih partija i izborne kampanje. Urađen je i projektni zadatak za realizaciju modula za kontrolu političkih subjekata i praćenje izbornih kampanja.

Do kraja septembra 2017. godine je uspostavljena razmjena podataka sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Poreskom upravom, Centralnim Registrom privrednih subjekata, Upravom za nekretnine, Centralnim registrom građana i Centralnom depozitarnom agencijom. Potpisan je sporazum sa Ministarstvom pravde, a prema dostupnim podacima povezivanje nije izvršeno sa Ministarstvom saobraćaja i Upravom za javne nabavke. Nema podataka da li se planira uspostavljanje elektronske razmjene podataka sa Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i Ministarstvom finansija.

Krajem 2015. godine usvojen je Zakon o budžetu za 2016. godinu, po kome je Agencija za tu godinu na raspolaganju imala nešto preko 1,5 miliona eura. **Budžet koji je direktor Agencije predložio, a Savjet usvojio bio je na zakonskom minimum od 0,2% tekućeg budžeta**, iako se radilo o prvoj godini u kojoj je potrebno uspostaviti instituciju i u kojoj su održani parlamentarni i više lokalnih izbora. I pored spremnosti koju su iskazali članovi Savjeta da podrže zahtjev za većim budžetom, direktor je ostao pri najmanjem iznosu, navodeći da je tako dogovoreno sa Ministarstvom finansija. Zakon predviđa finansijsku samostalnost Agencije, koja bi trebalo direktno Skupštini da dostavlja predlog svog budžeta, bez miješanja izvršne vlasti. Krajem 2016. godine je usvojen Zakon o budžetu za 2017.

¹⁴⁴ Centar za istraživanje i monitoring, *Agencija za sprječavanje korupcije – da li smo spremni?*, Podgorica, 9. mart 2016. godine.

godinu, po kojem Agencija ima na raspolaganju 100 hiljada eura više u odnosu na 2016. godinu, dok je u 2018. godini opredjeljeno gotovo 1.8 miliona eura. Ovo je i dalje samo malo više od zakonskog minimuma od 0,2% tekućeg budžeta u 2018. godini kada će biti organizovani predsjednički izbori i lokalni izbori u više od 10 opština.

Tokom 2015. godine Zakoni o poreskoj administraciji i o carinskoj službi su usklađeni sa Zakonom o spriječavanju korupcije i njima je propisano da su **poreski inspektori, ovlašćena lica koja preduzimaju istražne radnje i ovlašćeni carinski službenici** dužni da podnose izvještaje o prihodima i imovini, kako za sebe, tako i za bračne i vanbračne supružnike i djecu koja sa njima žive u domaćinstvu. Izvještaji su javno dostupni na sajtu Agencije, koja ima mandat da ih provjerava kao i izvještaje funkcionera.

Pravilnik o sadržaju i načinu kontrole **imovine i prihoda policijskih službenika** donijet je u oktobru 2015. godine i propisuje da se izvještaji o prihodima i imovini policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih drugova i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu poredi sa zvaničnim podacima organa i pravnih lica koji raspolažu tim podacima. I ti izvještaji su dostupni na sajtu Agencije, koja takođe ima mandat da ih provjerava.

Zakon o lobiranju donijet je u decembru 2014. godine i sadrži jasne procedure lobiranja i obavezu vođenja registra lobista. Donijeto je pet podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o lobiranju. Vlada cijeni da se Zakon o lobiranju sprovodi kontinuirano, iako je tek pred kraj 2017. godine registrovan prvi lobista. U 2017. godini nije bilo izvještaja o radu lobista kao ni izrečenih sankcija. Vlada navodi da su italijanski eksperti sačinili dokument u okviru kojeg su analizirali Zakon o lobiranju i njegovu primjenu, posebno u poređenju sa najboljim međunarodnim praksama. Dokument nije dostupan, pa nije moguće utvrditi kvalitet istog, uzimajući u obzir da u prethodne četiri godine nije bilo registrovanih lobista i samim tim ni aktivnosti lobiranja.

Savjet Agencije je u martu 2017. godine usvojio Izvještaj o radu Agencije za 2016. godinu, dok je prvih devet mjeseci 2017. godine Agencija objavila tri kvartalna izvještaja o radu. Iz izvještaja koje je direktor Agencije dostavljao Savjetu te institucije u toku prošle dvije godine, vidljiv je pokušaj da se velikim brojem statističkih podataka prikrije nedostatak konkretnih rezultata.

Najbolji primjer je oblast konflikta interesa, gdje **ni jedan visoki javni funkcioner nije snosio veće posledice zbog prikrivanja imovine**, iako Agencija na prvi pogled ima bogatu statistiku. U 2016. godini Agencija je pokrenula 361¹⁴⁵ prekršajni postupak zbog raznih vrsta kršenja odredbi o sukobu interesa javnih funkcionera. Okončano je 270 predmeta i izrečeno 189 novčanih kazni ukupne vrijednosti 47805 eura. Ovo znači da je prosječna kazna koju su funkcioneri morali da plate zbog kršenja odredaba koje se odnose na sukob interesa iznosila 253 eura, iako je Zakonom propisano da ona mora biti od 500 – 2000 eura. Situacija nije mnogo bolja ni u 2017. godini, tokom koje je Agencija pokrenula 388 prekršajnih postupaka¹⁴⁶, od kojih je okončano 254 postupaka, a izrečeno 146 novčanih kazni u iznosu od 53.450 eura. **I dalje se prosječna novčana kazna za kršenje zakona kreće značajno ispod zakonskog minimuma. Nema informacije da je ijedan slučaj ustupljen tužilaštvu u prethodne dvije godine.**

Prema mišljenju svih relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija, **rad Agencije u oblasti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja nije bio na adekvatnom nivou.**

¹⁴⁵ Zbog nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku:272, zbog netačnih i nepotpunih podataka:40; zbog nespojivosti funkcija 49.

¹⁴⁶ Zbog nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku:312, zbog netačnih i nepotpunih podataka:39; zbog ograničenja u vršenju javnih funkcija: 35; zbog sukoba interesa:2.

Zanimljivo je da je Agencija u 2016. godini pokrenula preko 90 prekršajnih postupaka, ali ni jedan protiv najveće, vladajuće partije. Ta institucija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti vezane za kontrolu objavljivanja podataka o potrošnji državnih organa. Agencija je odbacila nekoliko hiljada prijava NVO sektora sa obrazloženjem da nema mandat da se bavi analizom sadržaja podataka o potrošnji institucija u predizbornom periodu. **Upravni i Vrhovni sud utvrdili su da je odluka direktora Agencije konačna, odnosno da podnosioci prijava nemaju pravnih mehanizama da te odluke dovedu u pitanje, što onemogućava kontrolu zakonitosti rada ove institucije.** Prema izvještajima Agencije, u prvih devet mjeseci 2017. godine ova institucija je pokrenula samo devet novih prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata i odgovornih lica u njima, ali nema podataka da li je ijedan postupak pokrenut protiv vladajuće partije.

Agenciji je u 2016. podnijeto 56 prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na korupciju i devet zahtjeva za zaštitu zviždača. Tokom te godine **donijeto je samo šest Mišljenja da postoji ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju i data su samo tri pozitivna mišljenja za zaštitu zviždača.** Agencija je deset predmeta ustupila nadležnom tužilaštvu, samo za jedan predmet podignuta optužnica i izrečena kazna zatvora u trajanju od 90 dana uz uslovnu osudu u trajanju od jedne godine. Agencija je u 2017. godini primila 67 prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, a u prvih **devet mjeseci iste godine** dva zahtjeva za zaštitu zviždača. U prvih devet mjeseci prošle godine, dato je 12 pozitivnih mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje ukazuje na korupciju i **nije bilo datih preporuka za zaštitu zviždača.** U toku čitave 2017. godine, pet predmeta je ustupljeno državnom tužilaštvu od čega su tri bila u fazi izviđaja, a za jedan je podignut optužni predlog.

Savjet Agencije za sprječavanje korupcije je ocijenio da pitanje prava na zaštitu lica povezanog sa zviždačem nije dovoljno regulisano Zakonom¹⁴⁷. Iz NVO sektora su ranije navodili da **mehanizmi zaštite zviždača ne daju rezultate u praksi.** Ovo je posebno značajno kada se ima u vidu slučaj koji je skrenuo veliku pažnju javnosti, vezan za moguću zloupotrebu državnih sredstava od strane vladajuće partije. U tom predmetu Agencija je vrlo usko tumačila procedure i odbacila prijavu, umjesto da obezbijedi pravnu pomoć zviždaču da je na pravilan način podnese.¹⁴⁸ Agencija je u junu 2017. godine usvojila Pravila o radu Agencije za sprečavanje korupcije o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača¹⁴⁹. Navedena Pravila su u cjelosti nesaglasna sa Ustavom i Zakonom o sprječavanju korupcije jer se odredbama Pravila uređuju pitanja koja su predmet Zakona i koja su već uređena Zakonom. Takođe, neka pitanja ova pravila definišu i suprotno zakonskim određenjima.

Civilni sektor u kontinuitetu ukazuju na slabe rezultate Agencije u toku prve dvije godine njenog postojanja i nedostatak transparentnosti u radu, kao i na ozbiljan politički uticaj na direktora i većinu članova Savjeta. Iz NVO sektora smatraju da uzimajući u obzir način uspostavljanja Agencije za sprečavanje korupcije, uz kršenje brojnih zakona i kontroverzan izbor direktora i pojedinih članova Savjeta, od samog početka postoje mišljenja da ova institucija treba da ima novo rukovodstvo. Ovakvi stavovi su dodatno podgrijani određenim netransparentnim obrascima u radu ove institucije, te načinom komunikacije sa javnošću. **Agencija nije doprinijela unapređenju kontrole finansiranja političkih subjekata i sprečavanju zloupotreba državnih resursa.** Iz svih ovih razloga ne može se govoriti o Agenciji kao nezavisnoj instituciji oslobođenoj političkog uticaja¹⁵⁰. Evropska unija u

¹⁴⁷ On-line Portal Vijesti, ASK: Zviždači će prijavu moći da dostave i putem obrasca, 14. 06. 2017. godine, više informacija na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/ask-zvizdaci-ce-prijavu-moci-da-dostave-i-putem-obrasca-942268>

¹⁴⁸ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija, 17. februara 2017. godine.

¹⁴⁹ Navedena Pravila su u cjelosti nesaglasna sa Ustavom i Zakonom o sprječavanju korupcije jer se odredbama Pravila uređuje pitanja koju se predmet Zakona i koja su već uređena Zakonom. Takođe, neka pitanja ova pravila definišu i suprotno zakonskim određenjima.

¹⁵⁰ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

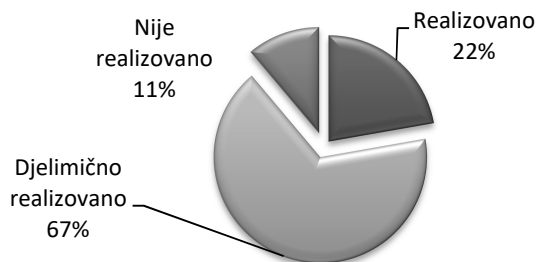
Izveštaju o napretku upozorava da Agencija mora raditi transparentno i nezavisno i da mora pokazati proaktivan stav prema svom poslu u svim oblastima u kojima po Zakonu ima mandat da djeluje.¹⁵¹

2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera

Uprkos značajnim zakonskim i institucionalnim izmjenama, broj javnih funkcionera koji su otkriveni i procesuirani zbog skrivanja imovine ili konflikta interesa je i dalje veoma mali. Rijetke izrečene kazne su izuzetno blage i ni u kom slučaju nijesu dovoljne da odvrate javne funkcionere od kršenja zakona. Javnih kampanja za promociju etičnog ponašanja funkcionera nema, a građani rijetko prijavljuju slučajeve državnim institucijama.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade Crne Gore, u ovoj oblasti realizovano je pet mjera, dok se četiri mjere realizuju u kontinuitetu.

Ipak, analiza pokazuje da je stvarno stanje znatno drugačije – samo dvije mjere su realizovane, šest je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije realizovana.



Grafik 16: Realizacija mjera u oblasti
2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa

Analiza procjene usaglašenosti odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa sa međunarodnim standardima pripremljena je u avgustu 2013. godine od strane međunarodnog eksperta i javno je dostupna. Od šest oblasti koje je trebalo da pokrije u skladu sa Akcionim planom, analiza je obuhvatila samo polovinu¹⁵². Analiza se nije bavila definicijom javnog funkcionera, krugom i kategorijom lica koja su dužna da prijavljuju imovinu, prekršajnim sankcijama i njihovom primjenom i ukidanjem naknada za članstvo u upravnim odborima.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa usvojen je u decembru 2014. godine, sa ciljem da se sprovedi godinu dana, do početka 2016. kada je počela primjena Zakona o sprječavanju korupcije, koji sadrži istovjetne odredbe u vezi sprječavanja sukoba interesa. Od pet oblasti čija je izmjena predviđena Akcionim planom, novim zakonskim rješenjima pokrivena su tri¹⁵³. Zakon nije obezbijedio da javni funkcioneri dodatne funkcije u upravnim odborima državnih preduzeća i institucija obavljaju bez naknade, niti su značajno precizirane ili proširene sankcije koje se odnose na kršenje odredbi o sukobu interesa. Nakon usvajanja Zakona, Komisija za sprječavanje sukoba interesa donijela je šest podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje Zakona u toku prvog kvartala 2015.¹⁵⁴ Komisija nije pripremila i objavila godišnji izvještaj o radu za 2015. godinu, jer je ovoj instituciji istekao mandat¹⁵⁵.

¹⁵¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

¹⁵² Tri oblasti koje su pokrivena analizom su: (1) ovlaštenja u dijelu provjere imovinskih kartona uz poštovanje pravila o zaštiti ličnih podataka; (2) utvrđivanje prepreka za pristup potrebnim bazama podataka za provjeru imovine i (3) eventualno uvođenje obrasca izjave o provjeri bankarskog računa javnog funkcionera.

¹⁵³ Tri oblasti pokrivena izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, odnosno Zakona o sprječavanju korupcije su: (1) proširenje kruga i kategorije lica koja su dužna da prijavljuju imovinu; (2) preciznije su propisana ovlaštenja u dijelu provjere imovinskih kartona, (3) nova rješenja u cilju potpune primjene Zakona, a u vezi ograničenja koja propisuju pojedini zakoni (Zakon o bankama - provjera bankarskih računa uz saglasnost javnog funkcionera; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti - objavljivanje podataka o javnim funkcionerima).

¹⁵⁴ Usvojena podzakonska akta su: (1) Pravila o postupku pred KSSI, (2) Poslovnik o radu KSSI, (3) Obrazac Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera (koji sadrži i Obrazac Izjave za javne funkcionere kojim se daje saglasnost Komisiji za pristup podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija), (4) Obrazac Evidencije Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, (5) Obrazac Izvoda iz Evidencije poklona i (6) Obrazac za Javni katalog poklona.

¹⁵⁵ Dostupni su samo podaci za prvu polovinu 2015. godine, kada Komisija navodi da je izvršila provjeru preko 1200 imovinskih kartona i utvrdila da preko 200 nije tačno prijavilo prihode i imovinu. Pokrenut je prekršajni postupak protiv 140 funkcionera, ali nema informacija o ishodima postupaka. Za skoro 70 funkcionera utvrđeno je postojanje značajne razlike u imovinskom stanju, a samo u osam takvih slučajeva je pokrenut prekršajni postupak, i ponovo nema informacija o njihovom ishodu. Komisija je takođe utvrdila obrazac za praćenje preduzetih mjera od strane nadležnih organa na osnovu njenih odluka.

U 2016. godini, je 5637 javnih funkcionera i državnih službenika¹⁵⁶ predalo izvještaj o prihodima i imovini, a u 2017. godini, 5418 javnih funkcionera i državnih službenika¹⁵⁷. Agencija je u 2016. godini pokrenula 272 prekršajna postupka protiv javnih funkcionera i državnih službenika zbog nepredavanja izvještaja, a u 2017. godini 312.

U 2016. je dubinski provjereno 1647, a do kraja 2017. godine je provjerena imovina 1620 javnih funkcionera i državnih službenika. Iako je sprovedla veliki broj provjera, Agencija je godišnje pokretala samo oko 40 prekršajnih postupka protiv javnih funkcionera i državnih službenika zbog prijavljivanja netačnih i nepotpunih podataka. Provjere podataka su vršene preko baze Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Komisije za hartije od vrijednosti. Ukupno, saglasnost za pristup bankovnim računima, u 2017. godini, dala je 71% javnih funkcionera i 75% državnih službenika koji imaju obavezu podnošenja izvještaja. Ipak, **direktor Agencije za sprječavanje korupcije, koji bi trebao da bude primjer ostalim javnim funkcionerima, nije dao saglasnost za pristup sopstvenim bankovnim računima**¹⁵⁸.

Ekspert Evropske komisije, koji je analizirao aktivnost Agencije, je naveo da postoji problem u prikazivanju statističkih podataka kod ove institucije i naveo da je **Agencija izvještavala da je dubinski provjerila 1600 funkcionera iako se radi o samo 361 funkcioneru. Ekspert je utvrdio i da se Agencija uglavnom bavila lokalnim funkcionerima a da za to nije navela razloge.**¹⁵⁹

U svim slučajevima kada je tokom postupka provjere utvrđeno da se imovina javnog funkcionera uvećala u odnosu na prethodni period u iznosu od preko 5 000 eura upućen je zahtjev javnim funkcionerima kako bi se izjasnili i dostavili dokaze o osnovima sticanja novonastale imovine i prihoda. Agencija je u 2016. godini uputila 49 zahtjeva, po osnovu kojih je 45 javnih funkcionera opravdalo osnov sticanja, a ostala četiri postupka su nastavljena u 2017. godini, kada je Agencija uputila 25 zahtjeva, po osnovu kojih je 25 javnih funkcionera opravdalo osnov sticanja.

Nakon donijetih Odluka Agencije i datih Mišljenja, javni funkcioneri su u 2016. godini podnijeli 75 ostavki sa javne funkcije, a u 2017. podnijeto je duplo manje ostavki sa javne funkcije¹⁶⁰. U izvještaju Vlade se navodi da je u jednom predmetu po prijavi fizičkog lica, Agencija nakon sprovedenog postupka utvrdila da član Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije prilikom izbora za člana Savjeta, nije ispunjavao uslov u vezi radnog iskustva u određenom stepenu kvalifikacije, ipak prema navodima člana Savjeta postupak još nije okončan i čeka se nova odluka Agencije¹⁶¹.

Agencija je u 2016. godini pokrenula 361 prekršajni postupak, okončano je 270 postupaka i izrečeno 189 novčanih kazni u iznosu od 47.805 eura. U 2017. godini, Agencija je pokrenula 388 prekršajnih postupaka¹⁶², okončano je 254 postupaka i izrečeno 146 novčanih kazni u iznosu od 53.450 eura. **Nema informacija da je ijedan predmet ustupljen državnom tužilaštvu.**

¹⁵⁶ Od toga: 4409 javnih funkcionera i 1228 državnih službenika

¹⁵⁷ Od toga: 4257 javna funkcionera i 1161 državni službenik

¹⁵⁸ Tina Popović, Miloš Rudović, *Ne da pristup računima u banci*, Portal Vijesti, 12.maj 2017. Članak dostupan na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/ne-da-pristup-racunima-u-banci-937516>

¹⁵⁹ Rudović Miloš, *Čalović Marković prenosi nalaz eksperata EK: ASK prati samo imovinu lokalaca*, Online portal Vijesti, 28. 10. 2017. godine, Podgorica, više informacija moguće naći na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/calovic-markovic-prenosi-nalaz-eksperata-ek-ask-prati-samo-imovinu-lokalaca-960692>

¹⁶⁰ Podnijeto je 36 ostavki sa javne funkcije.

¹⁶¹ Vanja Čalović, član Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije.

¹⁶² Zbog nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku: 312, zbog netačnih i nepotpunih podataka: 39; zbog ograničenja u vršenju javnih funkcija: 35; zbog sukoba interesa: 2.

Agencija je podnijela obavještenja svim organima vlasti kada je utvrđeno da javni funkcioner krši zakon¹⁶³. U 2016. godini organi vlasti su na osnovu donijetih odluka u vezi ograničenja u vršenju javnih funkcija razriješili 26 javnih funkcionera, u 18 slučajeva izrečena je opomena, a u jednom disciplinska mjera sa novčanom kaznom. Tokom 2017. godine organi vlasti su na osnovu donijetih odluka u vezi ograničenja u vršenju javnih funkcija postupili u 12 predmeta, razriješena su samo tri javna funkcionera, izrečeno je sedam administrativnih sankcija i pokrenuta su dva disciplinska postupka pred Komisijom koju je formirao organ vlasti u toku kojih su **izrečene četiri opomene i tri disciplinske mjere izricanjem novčane kazne.**

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je razvila idejno rješenje za pristup bazama podataka drugih institucija. Ipak, do kraja 2015. godine ta institucija je obezbijedila puni pristup samo bazama Ministarstva unutrašnjih poslova. Do kraja septembra 2017. godine, Agencija je uspostavila razmjenu podataka sa Poreskom upravom, Centralnim Registrom privrednih subjekata, Upravom za nekretnine, Centralnim registrom građana i Centralnom depozitarnom agencijom. Potpisan je sporazum sa Ministarstvom pravde, a povezivanje nije izvršeno sa Ministarstvom saobraćaja i Upravom za javne nabavke. Nema podataka da li se planira uspostavljanje elektronske razmjene podataka sa Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i Ministarstvom finansija.

U 2016. godini, samo dva službenika su pohađala jednu obuku posvećenu provjeri imovinskog stanja funkcionera, a u 2017. godini na ukupno osam organizovanih radionica, učestvovala su 24 službenika Agencije.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je organizovala deset seminara, emitovala jedan TV spot i sprovela ispitivanje javnog mnjenja. Agencija je tek krajem 2017. godine izradila brošuru koja se odnosi na sukob interesa javnih funkcionera. Zato ne iznenađuje **mali broj prijava koje su institucijama dostavili građani - svega 20 slučajeva tokom 2015., i samo sedam u 2016. godini, dok nema podataka da je bilo ovih prijava u 2017. godini.**

Tokom 2017. godine Agencija i Skupština nijesu imale aktivnosti na promovisanju etičkog kodeksa za nosioce zakonodavne i izvršne vlasti. Uprava za kadrove je u ovom periodu održala dvije obuke na temu Etičkog kodeksa koju je pohađalo 45 polaznika.

2.1.3. Javna uprava

Sproveden je samo dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave. Tek svaka deseta aktivnost iz Strategije reforme javne uprave je u nekom dijelu realizovana, a neke od realizovanih aktivnosti predstavljaju korak unazad u odnosu na prethodno stanje. Centralna kadrovska evidencija o broju zaposlenih u državnoj administraciji se ne ažurira redovno, a nema pouzdanih informacija o broju raspoloživih radnih mjesta, novozaposlenih i njihovom napredovanju.

¹⁶³ Zahtjevi za razrješenje, supendovanje ili izricanje disciplinskih mjera za javne funkcionere za koje je pravosnažnom i konačnom odlukom utvrđeno da krše zakon.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, u ovoj oblasti realizovano je šest mjera, dvije se realizuju u kontinuitetu, a četiri mjere su djelimično realizovane.

Analiza pokazuje da je samo pet mjera potpuno realizovano, dok je sedam samo djelimično sprovedeno.



Grafik 17: Realizacija mjera u oblasti
2.1.3. Javna uprava

Pripremljen je izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u 2015. godini iz koga se vidi da je realizovano samo 60% predviđenih mjera. Nije revidiran Akcioni plan za period 2014. – 2015. ali je usvojena nova Strategija sa Akcionim planom za period 2016. – 2020.

Predstavnicima NVO sektora koji se bave reformom javne uprave **nijesu zadovoljni kvalitetom nove Strategije i Akcionog plana**, smatraju da ti dokumenti nijesu dovoljno ambiciozni da odgovore izazovima, da su u potpunosti marginalizovali oblast lokalne samouprave, a da je Vlada odbijanjem svih suštinskih predloga i sugestija NVO sektora propustila šansu da ova dokumenta unaprijedi.¹⁶⁴

U julu 2017. godine, Ministarstvo javne uprave je izradilo Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016.-2020, za period jul 2016 - jul 2017. godine. U izvještaju se navodi da je od ukupno 82 aktivnosti samo pet u potpunosti realizovano. U Izvještaju NVO Institut alternativa o reformi javne uprave se navodi da tokom prvih 11 mjeseci primjene Strategije u roku nije ispunjeno 60% aktivnosti i da je ispunjeno oko 7% svih inicijalno zacrtanih aktivnosti. Prema navodima iz Izvještaja, aktivnosti planirane za prvu godinu uglavnom su se odnosile na oblast razvoja i koordinacije javnih politika¹⁶⁵. Na drugoj strani **neke od realizovanih aktivnosti, naročito usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama predstavljaju korak unazad u odnosu na ranije stanje.**¹⁶⁶

U toku aprila 2017. godine je u medijima Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ukazao **da Vlada mora preduzeti konkretne aktivnosti radi podizanja svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.** On navodi da dok javna uprava ne postane funkcionalna, informaciono povezana a njeni službenici stručni, visoko motivisani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu javne uprave biće brojni, nezadovoljstvo građana svakodnevno, a upravni postupak izuzetno dug i skup¹⁶⁷.

Iz NVO sektora navode da i pored postojanja određenih projekcija o racionalizaciji broja zaposlenih u državnom sektoru, iako su bile problematične jer nijesu bile zasnovane na prethodnim analizama, u Planu reorganizacije javnog sektora¹⁶⁸ ništa nije realizovano. Ministarka javne uprave najavljuje

¹⁶⁴ Milena Milošević, istraživačica javnih politika u Institutu Alternativa.

¹⁶⁵ Jedan dio se odnosio i na odgovornost – kroz izradu Analize o položaju organizacija koje vrše javna ovlaštenja, što je zapravo aktivnost zaostala iz prethodne Strategije (2011- 2015) koja još uvijek nije realizovana.

¹⁶⁶ Institut alternativa, *Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020? Presjek stanja za 2016. godinu i prvu polovinu 2017. godine*, Podgorica, jun 2017. godine.

¹⁶⁷ I.Č., *Vlada da nam omogući odgovornu javnu upravu* ND Vijesti od 18. aprila 2017.

¹⁶⁸ Koji više i ne važi.

iznova analiziranje pa tek onda, navodno, racionalizaciju - što znači da će pola mandata ove Vlade proći dok se ne krene u racionalizaciju¹⁶⁹.

Novi Zakon o upravnom postupku donijet je krajem 2014. godine, a njegova primjena trebalo je da počne 1. januara 2016. godine. U međuvremenu je zakon **dva puta mijenjan kako bi se odložio početak njegove primjene**, prvo na 1. jul 2016. a zatim **na 1. jul 2017. godine**. Zakon ispunjava svih šest kriterijuma za unapređenje predviđenih Akcionim planom za 23. pregovaračko poglavlje. Do kraja 2017. godine nije sprovedeno istraživanje javnog mnjenja o percepciji javnosti o povećanoj efikasnosti i smanjenoj korupciji u državnoj upravi. **Istraživanje NVO CEDEM pokazuje da gotovo 75% građana smatra da neki ili svi javni službenici uzimaju novac ili poklone**¹⁷⁰. Ipak u anketi koja je urađena za Agenciju za sprječavanje korupcije se navodi da je skoro 75% ispitanika odgovorilo da prilikom ostvarivanja svojih prava kod državnih organa ili organa lokalne samouprave nije bilo uslovljeno zahtjevom za davanjem poklona ili novca od strane bilo kog službenika¹⁷¹.

Sačinjen je plan i program obuka za sprovođenje novog Zakona o upravnom postupka. Tokom 2017. godine sprovedeno je 26 obuka koje je pohađalo ukupno 662 polaznika, a održano je i 10 seminara za gotovo 500 polaznika. Nije sačinjen propagandni materijal u cilju podizanja svijesti građana u vezi sa primjenom novog Zakona.

Odsjek za strateške i analitičke poslove Upravne inspekcije je upostavljen u martu 2015. MUP navodi da je plan kontrole Upravne inspekcije donijet za 2015. i 2016. godinu, prema podacima Vlade isti je utvrđen i za 2017. godinu, ali navedeni dokument nije dostupan javnosti. Kapaciteti Uprave za inspeksijske poslove nijesu ojačani tokom 2016. godine, dok su u 2017. godine zaposlena dva nova upravna inspektora – što znači da se broj inspektora povećao na osam.

Upravna inspekcija je tokom 2016. povećala broj postupanja u odnosu na prethodnu godinu za 60% i utvrdila nepravilnosti u skoro 750 predmeta, na osnovu čega je pokrenula skoro 50 sankcionih postupaka.¹⁷² Ipak, ta inspekcija je bila posebno neažurna u vrlo osjetljivim predmetima nadzora biračkog spiska, što potvrđuju i presude Upravnog suda.¹⁷³ U 2017. godini se nastavlja povećanje u broju sprovedenih kontrola – preko 600 kontrola, međutim nema podataka o broju utvrđenih nepravilnosti i eventualnim izrečenim sankcijama¹⁷⁴.

Uprava za inspeksijske poslove je sačinila metodologiju analize rizika u vršenju inspeksijskog nadzora u junu 2015. Na osnovu nje je sprovedeno preko **700 kontrola** u toku 2016. i posljednja dva mjeseca 2015. godine, prilikom kojih je uvrđeno oko 170 nepravilnosti. Na osnovu metodologije analize rizika u vršenju inspeksijskog nadzora inspekcije su, u 2017. godini, sprovele 1983 kontrole. U ovim kontrolama utvrđeno je 214 nepravilnosti za čije otklanjanje su izrečene 403 upravne mjere, izdata 43 prekršajna naloga, podnijeto 16 krivičnih prijava. **Nema podataka o broju otkrivenih koruptivnih**

¹⁶⁹ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže.

¹⁷⁰ Anđela Đikanović, *CEDEM: 64 odsto građana smatra da je korupcija u CG izražen problem*, Portal FOS media, 11. Jul 2017. godine

¹⁷¹ Agencija za sprječavanje korupcije, *Stavovi javnosti o korupciji i upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, Decembar 2017, Više informacija na linku: http://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezultati_istrazivanja.pdf.

¹⁷² U 2016. godini Upravna inspekcija sprovela je 418 kontrola, od čega 170 po planu kontrole, a 248 po pritužbama. Utvrđene su nepravilnosti u 749 predmeta, ali Upravna inspekcija nema podatke o broju lica na koje se te nepravilnosti odnose. Na osnovu utvrđenih nepravilnosti pokrenuto je 15 prekršajnih i pet krivičnih postupaka, donijeto 11 rješenja o zabrani obavljanja poslova i izrečeno 16 novčanih kazni. Od toga se 177 kontrola odnosilo na zapošljavanje, a 97 na napredovanje i ocjenjivanje.

¹⁷³ Upravna inspekcija je prekršila rok za svaki od skoro 1300 slučajeva za koje je MANS inicirao inspeksijski nadzor biračkog spiska zbog sumnji u nezakonitosti. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Izveštaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Izvestaj.pdf>.

¹⁷⁴ Prema informacijama iz kvartalnih izvještaja Ministarstva javne uprave, u 2017. godini izvršeno je ukupno 621 inspeksijski nadzor od čega 87 redovnih, 483 vanrednih i 51 kontrolni nadzor. Takođe, upravni inspektori su postupali po 635 predstavki, a u rad je primljeno njih 552. Kada je riječ o drugostepenim postupcima na rješenja prvostepenih organa i o upravnim sporovima protiv drugostepenih rješenja, Uprava za kadrove podatke samo za prvo tromesečje 2017. godine. U ovom periodu Komisiji za žalbe izjavljeno 144 žalbe. Komisiji je u ovom periodu dostavljeno 65 tužbi sa zahtjevom Upravnog suda da mu se dostavi odgovor na tužbu i spisi predmeta. Komisija je u 50 predmeta dostavila sudu spise, dok se u 15 predmeta čekaju originalni spisi prvostepenih organa.

radnji u prethodne dvije godine¹⁷⁵. Godišnji izvještaji Uprave za 2015. i 2016. godinu su sačinjeni i objavljeni, a objavljeni su i podaci o radu za 2017. godinu.

Uprava za kadrove navodi da Centralna kadrovska evidencija nije dovoljno ažurna i nema informacije kada je evidencija poslednji put ažurirana, kao i za koliko institucija, državnih službenika i namještenika se u njoj nalaze kompletni podaci. Na osnovu podataka Uprave za kadrove 01. januara 2017. godine u državnoj upravi je bilo 12808 sistematizovanih radnih mjesta, a krajem septembra ovaj broj se povećao za preko sto - odnosno na 12954. Međutim, broj zaposlenih u državnoj upravi se smanjio za preko 1000. Naime, na početku godine je u državnoj upravi bilo 9857 zaposlenih, dok je krajem septembra u državnoj upravi 8746 državnih službenika i namještenika. Uprava za kadrove nema informacije o broju novozaposlenih službenika i namještenika, a ova institucija navodi da u 2017. godini nije bilo lica na internom tržištu tj. na raspolaganju i da nije bilo lica koja su napredovala.

Do kraja 2016. godine je disciplinski odgovaralo 46 službenika, a 2017. godini sedam službenika odnosno namještenika su počinili teže disciplinske prekršaje, a dvojica lakše. Za prekršaje u 2017. godini su uglavnom izrečene novčane kazne u zavisnosti od težine prekršaja od 10 do 40 procenata zarade isplaćene za mjesec u kojem je prekršaj počinjen, dok nema podataka o izrečenim sankcijama u ranijim godinama. **Nema podataka da je bilo sprovedenih disciplinskih postupaka sa koruptivnim elementima i da je bilo predmeta koji su dostavljeni tužilaštvu.**

Prema mišljenju NVO, proces zapošljavanja u državnoj upravi i dalje nije transparentan, posebno u predizbornom periodu kada se povećava broj angažovanih u administraciji, obično na osnovu kratkoročnih ugovora o obavljanju poslova.¹⁷⁶ NVO smatraju da u državnoj upravi **nije uspostavljen proces napredovanja na osnovu zasluga**¹⁷⁷.

Prema informacijama koje je dala Vlada, od početka 2016. godine, zaključno sa 31. novembrom 2017. godine, Agenciji za sprječavanje korupcije je dostavljeno 677 planova integriteta, što znači da je formirano isto toliko radnih grupa za njihovo donošenje, dok je rješenje o određivanju menadžera integriteta donijela su 682 organa vlasti. Planove integriteta, su, prethodno, u pilot fazi, prvo bili donijeti za četiri institucije tokom 2014. godine¹⁷⁸, a nije izrađen Priručnik o radu za menadžere za integritet. Agencija je u 2016. godini održala pet obuka u vezi sa razvojem planova integriteta, a narednoj godini 18 obuka.

Prema dostupnim podacima Agencija za sprječavanje korupcije ne posjeduje analize o sprovođenju planova integriteta sa preporukama. Kada se radi o analizama kvaliteta usvojenih planova integriteta Agencija nas je uputila na Izvještaj iz 2016. u okviru koga nalazi Izvještaj o donošenju planova integriteta u 2016. Ovim izvještajem su obuhvaćeni svi planovi integriteta koji su dostavljeni Agenciji u 2016. godini. **U planovima je identifikovano ukupno 18113 rezidualnih rizika i planirano je 33360 mjera za smanjenje i otklanjanje rizika.**¹⁷⁹ U 2017. godini nijesu rađene analize kvaliteta usvojenih planova integriteta, kao ni analize sprovođenja istih, one će biti dio godišnjeg izvještaja Agencije za 2017. godinu koji će biti sačinjen u prvom kvartalu 2018. godine.

¹⁷⁵ U izvještaju Vlade se navodi da Uprava za inspeksijske poslove nema zakonom propisanu nadležnost da otkriva koruptivne radnje, tj. ne može da supstituiše izvorne nadležnosti organa koji se primarno bave borbom protiv korupcije, ali svakako doprinosi prepoznavanju i suzbijanju koruptivnih pojava.

¹⁷⁶ MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

¹⁷⁷ Institut Alternativa, *Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini*, Podgorica, maj 2015. godine. Više informacija na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/05/monitoring-izvjestaj-2014.pdf>.

¹⁷⁸ Uprava policije, Uprava carina, Osnovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo.

¹⁷⁹ Izvještaj je podijeljen po oblastima (ukupno 10 oblasti) za koje je rađena analiza sa nalazima i preporukama. Oblasti su podijeljene na sledeći način: 1. Pravosuđe; 2. Oblast dječije i socijalne zaštite; 3. Javne ustanove; 4. Javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opštine, prijestonica ili glavni grad; 5. Javne ustanove, preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država; 6. Nezavisni i regulatorni organi; 7. Jedinice lokalne samouprave; 8. Oblast kulture; 9. Državna uprava i drugi državni organi; 10. Prosvjeta.

Iz Analize primjene postojećih mehanizama unutrašnje kontrole Uprave policije, Uprave carina i Poreske uprave urađene 2014., proizašlo je 11 preporuka, ali o njihovom sprovođenju nema informacija.

Iz NVO sektora smatraju da bi Agencija trebalo da unaprijedi formu za izradu plana integriteta na način što će predvidjeti definisanje ciljeva, kao i indikatora za svaku od predviđenih aktivnosti. Odsustvo definisanih vrijednosti koje bi organ vlasti trebalo da ispuni tokom jedne godine ostavlja prostor za proizvoljno izvještavanje i određivanje uspjeha u realizaciji zacrtanih mjera.¹⁸⁰

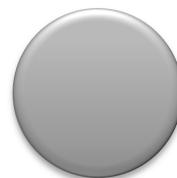
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata

Ranije je donekle unaprijeđen zakonski okvir koji reguliše finansiranje političkih partija, ali su njegovi praktični dometi ograničeni. Novim izmjenama i dopunama Zakona onemogućena je kontrola tačnosti i ažurnosti vođenja biračkog spiska. Samo dio podataka o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja je dostupan javnosti, brojne optužbe za zloupotrebe državnih fondova nijesu dobile adekvatan epilog, a sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna.

Sve četiri mjere predviđene u ovoj oblasti su djelimično sprovedene.

Prema ocjenama Vlade, tri mjere su realizovane, a jedna se realizuje u kontinuitetu.

Djelimično
realizovano
100%



Grafik 18: Realizacija mjera u oblasti
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usvojen je u decembru 2014, dok su Izmjene i dopune tog zakona usvojene u decembru 2016 i decembru 2017. godine. Ranije je **GRECO navodio da je kroz novi zakon, od devet preporuka** u ovoj oblasti u potpunosti realizovano sedam, dok su **dvije djelimično realizovane** – uvođenje jasnijih pravila u vezi sa korišćenjem javnih fondova u partijske i svrhe izborne kampanje, kao i obezbjeđivanje nezavisne institucije sa dovoljno resursa za efektivno praćenje finansiranja političkih subjekata. Zakonom su povećane kontrolne nadležnosti, ali se u praksi ne koriste na adekvatan način. **Najnovijim izmjenama i dopunama Zakona, zainteresovanim subjektima je praktično onemogućena kontrola tačnosti i ažurnosti vođenja biračkog spiska, kroz neophodne pretrage u cilju uparivanja podataka**¹⁸¹.

Državna izborna komisija (DIK), koja je bila zadužena za sprovođenje Zakona do kraja 2015. donijela je četiri podzakonska akta¹⁸², ali su se samo dva odnosila na obaveze iz Akcionog plana. **Nijesu donijeta podzakonska akta koja se tiču korišćenja javnih resursa za aktivnosti političkih subjekata i predizbornih kampanja**, niti onaj kojim bi se bliže uredio **način vođenja poslovnih knjiga političkih subjekata**. Ova dva podzakonska akta nije donijela ni Agencija koja je, nakon zvaničnog početka rada u 2016., donijela osam drugih podzakonskih akata u vezi sprovođenja Zakona¹⁸³. Na osnovu najnovijih

¹⁸⁰ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

¹⁸¹ M.V., *Usvojili zakon da sakriju birački spisak*, Dnevne novine "Dan", 30.12.2017. godine, Podgorica

¹⁸² Donošenjem Uputstva o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora, početkom 2018. godine, prestaju da važe ranije donijeto Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika i Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor Predsjednika Crne Gore.

¹⁸³ Usvajanjem Uputstva o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora, početkom 2018. godine, prestaju da važe Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz

izmijenjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, početkom 2018. godine donijeta su dva podzakonska akta¹⁸⁴.

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji DIK i Državne revizorske institucije (DRI) su usvojeni tokom 2015., odnosno 2016. godine. Tokom 2015. godine DIK nije izvršila popunu upražnjenih radnih mjesta za lica koja bi se bavila kontrolom sprovođenja Zakona o finansiranju političkih subjekata, a od 2016. godine ova obaveza je prešla u nadležnost Agencije¹⁸⁵. U DRI-ju je popunjeno gotovo 80% sistematizovanih radnih mjesta, a po poslednjim dostupnim informacijama u sektoru za kontrolu političkih partija od sistematizovanih 13 popunjeno je 10 radnih mjesta¹⁸⁶.

DRI je u 2016. godini dobila 60% veći budžet u odnosu na prethodnu godinu¹⁸⁷. U 2017. i 2018. godini su godini su povećana budžetska sredstva i Državne revizorske institucije i Agencije za sprječavanje korupcije. Ipak budžet Agencije i dalje ostaje oko zakonskog minimuma od 0,2% tekućeg budžeta. Za 2017. godinu Državnoj izbornoj komisiji je pet puta¹⁸⁸ smanjen bužet¹⁸⁹ u odnosu na godinu prije toga, dok je u 2018. godini uvećan u odnosu na 2016. godinu¹⁹⁰.

U 2016. godini, Agencija je izvršila ukupno 8892 kontrole dostavljenih izvještaja, od čega je 217 kontrola izvještaja političkih subjekata u toku izborne kampanje, 8588 kontrola izvještaja organa vlasti i pravnih lica u toku izborne kampanje i 87 kontrola izvještaja političkih subjekata o redovnom radu. Izvršena je i 361 kontrola poštovanja zabrana i ograničenja propisanih zakonom u toku izborne kampanje. Agencija je pokrenula 435 novih prekršajnih postupaka, riješeno 70 predmeta i **izrečene novčane kazne u iznosu od 11.235 eura. U 2016. godini četiri predmeta su ustupljena tužilaštvu, koji se odnose na dokumentaciju prikupljenu od političkih subjekata u toku kontrole njihovog redovnog poslovanja, ali nemamo informacija o ishodu istih.** Nema zvaničnih podataka da su bilo kojoj partiji u izvještajnom periodu privremeno obustavljena budžetska sredstva.

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine, Agencija je izvršila ukupno 1013 kontrola dostavljenih izvještaja, od čega je 56 kontrola izvještaja političkih subjekata u toku izborne kampanje, 852 kontrole izvještaja organa vlasti i pravnih lica u toku izborne kampanje i 105 kontrola izvještaja političkih subjekata o redovnom radu. Izvršeno je i 649 kontrola poštovanja zabrana i ograničenja propisanih zakonom u toku izborne kampanje¹⁹¹. Agencija je pokrenula samo 14 novih prekršajnih postupaka, izrečeno je 87 sankcija od čega 69 novčanih kazni u inosu 69.145 eura. Nije bilo ustupljenih predmeta tužilaštvu. Nema zvaničnih podataka da su bilo kojoj partiji u izvještajnom periodu privremeno obustavljena budžetska sredstva. Ipak, Agencija je u aprilu 2017. godine najavljivala da će za šest političkih subjekata biti obustavljena uplata novca za redovan rad¹⁹².

DRI je tokom 2016. izvršila finansijske revizije i revizije pravilnosti godišnjih finansijskih izvještaja za 22 politička subjekata. Za finansijsku reviziju 16 subjekata je dobilo pozitivno, dva uslovno, tri negativno i jedan uzdržano mišljenje, dok je za reviziju pravilnosti šest subjekata dobilo pozitivno, 14 uslovno, a po jedan negativno i uzdržano mišljenje.¹⁹³ Državna revizorska institucija, tokom 2016.

javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika i Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor Predsjednika Crne Gore.

¹⁸⁴ Uputstvo o obrascu privremenog izvještaja o troškovima političkog subjekta i Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora.

¹⁸⁵ Više informacija o kadrovskim kapacitetima Agencije dato je u poglavlju 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije

¹⁸⁶ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

¹⁸⁷ U komentaru Državne revizorske institucije se navodi da se predmetno uvećanje odnosi na sredstva za nabavku poslovnog prostora

¹⁸⁸ U 2016. godini je iznosio 1.894.711,48 eura, a u 2017 iznosi 364.969,51 eura.

¹⁸⁹ Pretpostavljamo jer nije bilo planiranih izbora na nacionalnom nivou.

¹⁹⁰ U 2018. godini će iznositi 1.922.652 eura.

¹⁹¹ Uključujući kontrole političkih subjekata i organa vlasti na terenu, kontrole poštovanja zabrana otpisa duga, socijalnih davanja i zapošljavanja u izbornoj kampanji.

¹⁹² Iv.P, ASK: *SNP-u treba blokirati sredstva*, Pobjeda 14. april 2017.

¹⁹³ Izvještaji DRI o reviziji godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata dostupni su na linku: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=208&lang=sr.

godine, nije podnosila krivične¹⁹⁴ prijave.¹⁹⁵ Državna revizorska institucija je u 2017. godini izvršila revizije 26 godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata. **Jedino je Demokratska partija socijalista (DPS) dobila apsolutno pozitivno mišljenje i na finansijsku reviziju i na reviziju pravilnosti.** Kada se radi o finansijskoj reviziji 15 partija je dobilo pozitivno mišljenje¹⁹⁶, četiri pozitivno uz skretanje pažnje¹⁹⁷, četiri uslovno¹⁹⁸, dok su tri partije dobile negativno mišljenje¹⁹⁹. Jedna partija je dobila pozitivno mišljenje na reviziju pravilnosti²⁰⁰, dok je pet partija dobilo pozitivno mišljenje uz skretanje pažnje²⁰¹, 14 partija je dobilo uslovno mišljenje²⁰², dok je pet partija dobilo negativno mišljenje na ovaj dio revizije²⁰³. Ostalih postupaka zbog utvrđenih nepravilnosti nije bilo. Državna izborna komisija nam nije dostavila izvještaje o primjeni Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a u Vladinom izvještaju nema podataka da li navedeni izvještaji postoje.

Sve tri NVO koje prate sprovođenje Zakona o finansiranju političkih partija smatraju da **transparentnost korišćenja državnih resursa u toku izborne kampanje za parlamentarne izbore nije bila na zadovoljavajućem nivou, te da postoje ozbiljne optužbe za zloupotrebe, koje nijesu dobile adekvatan institucionalni epilog.**²⁰⁴

Iz nevladinog sektora su ukazivali da **Agencija nije adekvatno kontrolisala trošenje državnih resusa u predizbornoj kampanji za Parlamentarne izbore 2016. godine**, pa je uprkos zakonskim ograničenjima nastavljeno zapošljavanje više hiljada lica u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. U velikom broju slučajeva radilo se o kratkoročnom zapošljavanju čija je opravdanost bila sporna. Otkriveno je nekoliko stotina novih zaposlenih koje institucije nijesu prijavile Agenciji. U toku predizborne kampanje Vlada je pokrenula niz projekata za dodjelu državne pomoći privatnom sektoru koji su omogućili zapošljavanja u kompanijama čiji vlasnici su bliski vladajućoj partiji. Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, Direkcija za saobraćaj i sedam najvećih crnogorskih opština su višestruko povećali izdatke za lokalnu infrastrukturu. U tom periodu čak je i Vojska probijala puteve, a mediji su objavili više članaka u kojima su građani tvrdili da se ulice renoviraju samo glasačima vladajuće partije i primjeri nuđenja glasova u zamjenu „za asfalt“.²⁰⁵

Međunarodni posmatrači izbora navode da je Agenciji potrebno obezbijediti odgovarajuće kapacitete i resurse²⁰⁶, dok Evropska komisija upozorava na činjenicu da Agencija nije uspjela da obezbijedi dublju kontrolu u ovoj oblasti.²⁰⁷

Prema istraživanjima javnog mnjenja, samo trećina građana vjeruje političkim partijama.²⁰⁸

¹⁹⁴ Državna revizorska institucija navodi da je u 2015. godini Tužilaštvu dostavila jedan izvještaj o reviziji političkog subjekta sa negativnim mišljenjem, ali ne navode kojeg. Nema podataka o eventualnim postupanjima po tom izvještaju.

¹⁹⁵ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

¹⁹⁶ Albanska alternativa, Pozitivna Crna Gora, Socijaldemokratska partija, DEMOS, Demokratska narodna partija, Pokret za promjene, Demokratska Crna Gora, Socijaldemokrate, Radnička partija, Pokret za Pljevlja, Demokratska srpska stranka, Demokratska partija, Nova demokratska snaga, Crnogorska demokratska unija i Stranka penzionera, invalida i socijalne pravde.

¹⁹⁷ Hrvatska građanska inicijativa, Građanski pokret URA, Građanska inicijativa i Nova srpska demokratija.

¹⁹⁸ Albanska alternativa, Bošnjačka stranka, Grupa građana Novska lista i Demokratski savez.

¹⁹⁹ Liberalna partija, Socijalistička narodna partija i Demokratska unija Albanaca.

²⁰⁰ Albanska Alternativa.

²⁰¹ Pozitivna Crna Gora, Socijaldemokratska partija, Radnička partija, Pokret za Pljevlja i Demokratska Crna Gora.

²⁰² Hrvatska Građanska Inicijativa, Građanski pokret URA, Građanska inicijativa, DEMOS, Demokratska narodna partija, Pokret za promjene, Demokratska srpska stranka, Demokratska partija, Nova demokratska snaga, Socijaldemokrate, Stranka penzionera, invalida i socijalne pravde, Bošnjačka stranka, Grupa građana Novska lista i Demokratski savez u Crnoj Gori.

²⁰³ Crnogorska demokratska unija, Nova srpska demokratija, Liberalna partija, Socijalistička narodna partija i Demokratska unija Albanaca.

²⁰⁴ Dragan Koprivica, izvršni direktor Centra za demokratsku tranziciju (CDT); Zlatko Vujović, predsjednik Centra za istraživanje i monitoring (CeMI).

²⁰⁵ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016.*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Izvjestaj.pdf>

²⁰⁶ OSCE / ODIHR, *Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016: Konačni izvještaj Posmatračke misije*, Varšava, 25. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/295781?download=true>.

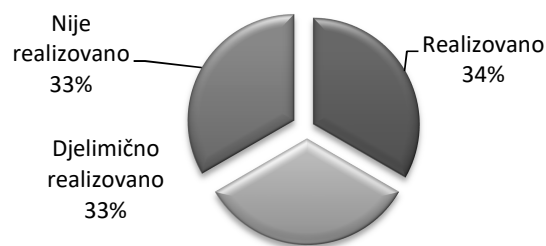
²⁰⁷ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

2.1.5. Slobodan pristup informacijama

U krajnje netransparentnoj proceduri su usvojene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kroz koje je institucijama omogućeno da sakriju podatke koji mogu ukazati na korupciju ili druge nezakonitosti. U praksi postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti, jer institucije ignorišu podnijete zahtjeve ili skrivaju značajne podatke koji bi morali biti javni. Veliki broj odluka kojima je zabranjen pristup podacima je poništen u drugostepenom ili sudskom postupku, ali to često nije garant da pristup traženim informacijama bude obezbijeđen u praksi. Mali broj službenika je obučen za sprovođenje zakona, a analiza primjene zakona nije urađena, iako Vlada tvrdi suprotno.

U ovoj oblasti jedna mjera je realizovana, jedna djelimično sprovedena, a jedna nije realizovana.

Prema ocjenama Vlade, dvije mjere su realizovane, a jedna se sprovodi u kontinuitetu.



Grafik 19: Realizacija mjera u oblasti 2.1.5. Slobodan pristup informacijama

U 2017. godini je organizovano pet obuka na temu slobodnog pristupa informacijama, kojima je prisustvovalo 75 polaznika, tokom 2016. godine organizovane su dvije obuke za ukupno 40 službenika koji postupaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, dok su godinu ranije organizovane četiri obuke za 87 službenika. Ovaj broj nije dovoljan, imajući u vidu da u Crnoj Gori, prema poslednjim dostupnim informacijama, ima skoro 500 institucija koje su obveznici primjene zakona. Da službenici institucija nijesu adekvatno obučeni pokazuje broj žalbi i tužbi protiv njihovih rješenja, od čega se u više od tri četvrtine slučajeva utvrdi da je postupanje institucija nezakonito, o čemu je više informacija dato u nastavku.

Godišnji izvještaj Agencije za 2015. godinu je objavljen u martu 2016, a za za 2016. godinu je usvojen u martu 2017. godine. U izvještaju se navodi da je ukupan broj pristiglih zahtjeva prema organima vlasti u 2016. godini 6426 i da su prvostepeni organi u 5100 predmeta donijeli rješenje u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva, dok su prvostepeni organi prekoračili rok odlučivanja u 1326 predmeta, a izjavljeno je 3554 žalbi. **Statistika koju Agencija ima za 2016. godinu je nepouzdana jer je u 2016. godini samo MANS podnio mnogo više zahtjeva i žalbi nego što je Agencija navela.** MANS je u toku 2016. **podnio preko 25 hiljada zahtjeva i skoro 8,5 hiljada žalbi.** Agencija je odlučila u korist MANS-a u skoro 80% slučajeva. Upravnom sudu smo podnijeli preko 1,8 hiljada tužbi, a skoro 90% presuda je donijeto u korist transparentnosti.

Prema informacijama koje je dala Vlada u Tabeli bilansa, u 2017. godini podnijeto je 5877 zahtjeva institucijama, Agenciji je izjavljeno 3880 žalbi i 679 tužbi. **Vlada navodi da podaci o podnijetim zahtjevima nijesu potpuni jer ne dostavljaju sve institucije informacije.** Ovo potvrđuju i podaci koje MANS posjeduje o zahtjevima poslatim od strane ove organizacije koji pokazuju da je znatno veći broj zahtjeva i drugostepenih postupaka i tužbi u ovom periodu. MANS je podnio preko devet hiljada

²⁰⁸ CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore – NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. godine. , Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), *Političko javno mnjenje Crne Gore* , jun 2017. godine. Dokument dostupan na: www.cedem.me/images/jDownloads_new/CEDEM%20Jun%202017%20-%20Istrazivanje.pdf

zahtjeva za slobodan pristup informacijama i preko 3,5 hiljada žalbi i gotovo 1,5 hiljada tužbi zbog kršenja Zakona. Gotovo 85% odluka po žalbi i 95% presuda po tužbi je bilo u MANSovu korist.

Ćutanje administracije je i dalje veliki problem, čak i nakon odluka Agencije. **Institucije su u prosjeku ignorisale svaki šesti podnijeti zahtjev**²⁰⁹. Takođe, i dalje je **problem proglašavanje strateški bitnih dokumenta tajnom**. Čak i nazivi pojedinih tačaka dnevnog reda Vlade su državna tajna, a kada istekne rok na koji je dokument proglašen tajnim, Vlada mu dodijeli još veći stepen tajnosti bez ikakvog obrazloženja. Nerijetki su slučajevi u kojima je Vlada podatke proglasila tajnim ili im je povećala stepen tajnosti tek nakon što je dobila zahtjeve da budu objavljeni²¹⁰.

Vlada je u ranijim izvještajima tvrdila da je izrađena Analiza primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, iako to još uvijek nije slučaj. Naime, Agencija je uspostavila radnu grupu za izradu te Analize tokom 2015. godine. Nakon što je civilni sektor dostavio komentare na nacrt Analize, radna grupa se više nije sastajala niti je usvojila konačnu verziju analize. **Iako Analiza nije donijeta, u 2017. godini su u vrlo netransparentnom postupku usvojene izmjene Zakona.**

Usvojene **izmjene Zakona** o slobodnom pristupu informacijama **omogućavaju institucijama da sakriju podatke koji mogu ukazati na kršenja zakona ili korupciju, suprotno preporukama Evropske Unije**. Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona institucije će moći da bez bilo kakvog obrazloženja i bez sudske kontrole sakriju informacije o svom radu - proglašavajući ih internim aktima institucije, tajnama i poslovnom tajnama. Izmjenama Zakona je omogućeno i odugovlačenje postupka koje se koristi kao jedan od metoda za skrivanje informacija. **Izmjene su donijete bez najave, bez javne rasprave i bez konsultacija sa Evropskom komisijom**, kojoj se predloži važnih zakona šalju na mišljenje. Pet parlamentarnih partija²¹¹ podnijelo je krajem maja Predlog za ocjenu ustavnosti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja ograničava pravo pristupa javnim podacima u većoj mjeri nego što to predviđa Ustav Crne Gore. Ustavni sud još uvijek nije donio odluku po navedenoj inicijativi²¹².

2.1.6. Javne nabavke²¹³

U 2017. godini, u netransparentnoj proceduri, usvojene su hitne izmjene Zakona o javnim nabavkama koje predstavljaju korak unazad i otvaraju vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta. Sa druge strane, nije izvršeno usklađivanje sa novim direktivama Evropske unije. Kapaciteti inspekcije još uvijek nijesu povećani, otkrivene su brojne nepravilnosti, ali je izrečeno malo kazni, a nije otkriven ni jedan slučaj moguće korupcije. Još uvijek nije uspostavljen elektronski sistem javnih nabavki.

²⁰⁹ Vuk Janković, koordinator Pravnog programa MANS-a.

²¹⁰ Više podataka dostupno u Analizi MANS-a: Državne tajne paravan za korupciju, jun 2017. godine. Dokument dostupan: www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf

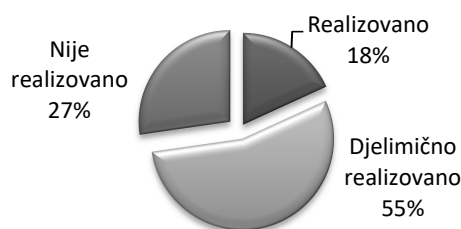
²¹¹ Predlog za ocjenu ustavnosti podnijeli su lideri Demokratske Crne Gore, DEMOS-a, Socijaldemokratske partije, Socijalističke narodne partije i Građanskog pokreta URA dana 26. maja 2017. godine.

²¹² Više podataka dostupno u Analizi MANS-a: Državne tajne paravan za korupciju, jun 2017. godine. Dokument dostupan: www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf

²¹³ Ovim izvještajem obuhvaćena je implementacija pet mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i šest mjera koje su predviđene Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je prilog Akcionom planu.

Samo dvije mjere u ovoj oblasti su realizovane, šest je djelimično sprovedeno, dok preostalih tri uopšte nijesu realizovane.

Vlada navodi da je jedna mjera realizovana, pet se realizuje u kontinuitetu, tri su djelimično realizovane, a dvije nisu realizovane,



Grafik 20: Realizacija mjera u oblasti
2.1.6. Javne nabavke i Poglavlja 1 Operativnog dokumenta

Akcionni plan

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama donijete su u decembru 2014. a počele su da se primjenjuju u aprilu 2015. godine i obuhvataju svih pet oblasti predviđenih Akcionim planom za 23. pregovaračko poglavlje. Ipak, Evropska komisija je iste godine u Izvještaju o napretku ocijenila da se **mora više uraditi kako bi se prevenirala korupcija** u ovoj oblasti, te da je neophodna puna harmonizacija sa evropskim zakonodavstvom.²¹⁴ U toku 2015. donijeto je pet podzakonskih akata za sprovođenje novih rješenja iz Zakona.

Vlada je tokom 2016. uspostavila međuresorsku radnu grupu za izradu novog Zakona o javnim nabavkama u kojoj učestvuje i civilni sektor. Ipak, **krajem juna 2017. godine su usvojene hitne izmjene Zakona o javnim nabavkama**, iako je Strategijom razvoja sistema javnih nabavki 2016-2020 za prvi kvartal 2017. godine bilo planirano usvajanje potpuno novog Zakona o javnim nabavkama, na kojem je radila međuresorska radna grupa, sa ciljem punog usklađivanja ove oblasti sa direktivama Evropske unije. U javnosti su nevladine organizacije izrazile negodovanje jer je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama usvojen na Vladi **bez znanja javnosti**²¹⁵ i **bez mišljenja Evropske komisije**. Naime, Vlada je usvojila Zakon u izolovanom procesu iza zatvorenih vrata i tako stvorila prostor za zloupotrebe i korupciju²¹⁶. Nova **zakonska rješenja su korak unazad i otvoriće vrata još većoj korupciji i nenamjenskom trošenju novca crnogorskih građana**.²¹⁷ Tokom 2017. godine je usvojeno šest podzakonskih akata za sprovođenje novih rješenja iz Zakona.

Tokom 2015. godine Upravi za javne nabavke **nije prijavljen ni jedan slučaj moguće korupcije**, već su joj podnijete samo dvije prijave koje su se odnosile na mogući sukob interesa. Te prijave su prosljeđene nadležnoj inspekciji, ali o njihovom ishodu nema dostupnih podataka. **Prema podacima iz izvještaja Uprave za javne nabavke za 2016. godinu na adresu Uprave su stigle dvije prijave o sukobu interesa i dvije prijave korupcije**²¹⁸, koje su prosljeđene nadležnim organima i za koje **nemamo informacije o ishodu**. U 2017. godini su evidentirane četiri prijave za korupciju i dvije prijave za moguć sukob interesa, ali nema podatka o postupanjima i ishodima istih.

Prema informacijama Vlade, Pravilnik o metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki donijet je 2015. godine. Ipak, u odgovoru Uprave za inspeksijske poslove se navodi da

²¹⁴ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore

²¹⁵ Usvojene izmjene podrazumijevaju, između ostalog da se šoping metoda i neposredni sporazum brišu kao vrste postupaka javnih nabavki. S druge strane, naručilac je dužan da postupke javnih nabavki primjenjuje samo za nabavku robe ili usluga čija je procijenjena vrijednost javne nabavke jednaka ili veća od 15.000 eura, odnosno kada su radovi u pitanju, za nabavku koja je jednaka ili veća od 30.000 eura. To znači da naručioci neće imati obavezu da za nabavke ispod ovih vrijednosti primjenjuju procedure javnih nabavki i da je ovim izmjenama, u suštini, vrijednost do koje se može zaključiti neposredni sporazum povećana sa ranijih 5.000 na 15.000, odnosno 30.000 eura.

²¹⁶ M.P.M, *Hitne nabavke za 24 časa i bez postupka*, Pobjeda 19. maj 2017. godine

²¹⁷ Milorad Milošević, *MANS: veća korupcija i bahatije trošenje poreskih para*, ND Vijesti, 28. maj 2017. godine

²¹⁸ Prva prijava se odnosila na bankarsku garanciju, za koju lice koje je prijavilo smatra da je falsifikovana, a druga se donosila na tendersku dokumentaciju, gdje lice koje je prijavilo smatra da je došlo do zloupotrebe načela obezbjeđivanja konkurencije i načela ravnopravnosti. Oba slučaja su prosljeđena nadležnim organima na postupanje.

do primjene predmetne metodologije nije došlo jer iz Uprave za javne nabavke tvrde da za donošenje i prijavu iste nije bio obezbijeđen zakonski osnov²¹⁹.

Uprava za inspeksijske poslove je tokom 2015. kontrolisala 0,66% svih javnih nabavki, u skoro svakom drugom slučaju je utvrdila nezakonitosti, ali je izrekla samo 15 prekršajnih naloga²²⁰. **U 2016. godini, Inspekcija za javne nabavke izvršila je ukupno 219 inspeksijskih pregleda²²¹ i utvrdila u preko 85% nepravilnosti ali je izdala samo 18 prekršajnih naloga²²² i 42 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka²²³.** Tokom 2017. godine, Inspekcija za javne nabavke u izvršila 1438 inspeksijskih pregleda i utvrdila 143 nepravilnost izdala 16 prekršajnih naloga²²⁴ i pokrenula 11 prekršajnih postupaka. **Nema informacija da su u sprovedenim kontrolama otkrivene koruptivne radnje i/ili djela sa obilježjima korupcije, a Uprava za Inspeksijske poslove navodi da nema zakonom propisanu nadležnost da otkriva koruptivne radnje.**

U godišnjem izvještaju Uprave za inspeksijske poslove za 2015. godinu se navodi se da je kontrolisana realizacija 25 ugovora o javnim nabavkama, ali nema bilo kakvih detaljnijih informacija o ishodu tih kontrola. U godišnjem izvještaju o radu za 2016. godinu Uprave za inspeksijske poslove navodi da je kontrolisano zaključivanje 47 ugovora o javnim nabavkama kao i realizacija 49 ugovora, ali nema bilo kakvih detaljnijih informacija o ishodu tih kontrola. Podaci za 2017. godinu su dostupni samo za prvu polovinu godine, za koju Vlada navodi da je izvršeno 139 inspeksijskih pregleda zaključivanja ugovora i 70 inspeksijskih pregleda realizacije ugovora o javnim nabavkama. Utvrđeno je pet nepravilnosti, za četiri su izrečene mjere ukazivanja, a za jednu to nije bilo moguće jer je ugovor već bio realizovan.

Ministarstvo finansija nije dostavilo informacije o broju i vrsti izvještaja interne revizije koji su se bavili javnim nabavkama, i preporuke iz izvještaja interne revizije koji se odnose na antikorupciju jer su dokumenta koja sadrže iste proglašena tajnom.

Državna revizorska institucija navodi da je u postupku revizije sprovedenih postupaka javnih nabavki utvrdila nepravilnosti koje su se ponavljale i u prethodnim godinama. Zbog čega je ova institucija preporučila da potrošačke jedinice proces javnih nabavki učine transparentnim i da obezbijede punu primjenu Zakona o javnim nabavkama koji reguliše postupak nabavke roba, usluga i izvođenje radova u cilju zakonitog trošenja budžetskih sredstava.²²⁵

Iz NVO sektora navode da je problematičan način utvrđivanja prioriteta za kontrolu od strane Uprave za inspeksijske poslove. Takođe, **problematično je da Uprava za inspeksijske poslove ne pokreće prekršajnu odgovornost na osnovu inicijativa koje dostave zainteresovane strane**, ili na osnovu prekršaja iz izvještaja Državne revizorske institucije, Uprave za javne nabavke ili izvještaja pojedinačnih obveznika²²⁶.

Kapaciteti organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora i dalje nijesu dovoljni. Na kraju 2016. godine bilo je samo troje sistematizovanih i zaposlenih inspektora za javne nabavke, a tokom prošle godine nisu zapošljavani inspektori za javne nabavke. Inspekcija navodi da joj je zbog velikog broja naručilaca i postupaka javnih nabavki potrebno najmanje još pet inspektora, a prema

²¹⁹ Odgovor Uprave za inspeksijske poslove na MANSovu inicijativu 23990/11 od 10. 11. 2017. godine. , br odgovora: 01/2017-13205/2, 26. 12. 2017

²²⁰ Kontrolisano je ukupno 185 institucija za 568 javnih nabavki, utvrđeno je 244 nepravilnosti i izdato 15 prekršajnih naloga ukupne vrijednosti skoro 20 hiljada eura.

²²¹ 135 redovnih, 77 po inicijativama i 7 kontrolnih

²²² Kojima su izrečene novčane kazne u iznosu od 20250 eura

²²³ Od kojih je u izvještajnoj godini riješeno 24. U 21 slučaju subjekti nadzora su proglašeni krivim, od čega je u 18 slučajeva izrečena novčana kazna u ukupnom iznosu od 31880 eura

²²⁴ U iznosu od 18000 eura

²²⁵ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

²²⁶ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

informacijama iz posljednjeg Vladinog izvještaja, u naredne tri godine, planira se zapošljavanje samo tri inspektora za javne nabavke.

Do 2017. godine obuke za zaposlene koji učestvuju u postupcima javnih nabavki su rađene na osnovu programa i plana iz 2011. godine. Uprava za javne nabavke je donijela novi plan obuka samo za period februar – maj 2017. godine. U prethodne tri godine Uprava je organizovala osam obuka za preko 1330 polaznika.

Stručni ispiti za rad na poslovima javnih nabavki se i dalje održavaju na osnovu Pravilnika iz 2011. godine, koji nije mijenjan uprkos obavezama iz Akcionog plana. Gotovo 200 lica je u prethodne tri godine položilo stručni ispit u oblasti javnih nabavki, kroz 14 organizovanih polaganja²²⁷.

Operativni dokument

Podzakonska akta za uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke nijesu donijeta. Prema informacijama iz Vladinog izvještaja, ova akta će biti donijeta nakon završetka inception faze projekta koji se odnosi na uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki, ali nema podataka kad će to tačno biti²²⁸.

U februaru 2017. godine je usvojen Godišnji izvještaj Koordinacionog tijela za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020 za 2016. godinu, a Godišnji Izvještaj za 2017. je usvojen u januaru 2018. godine. U 2017. godini, kao i u godini prije, od preko 50 mjera potpuno je realizovana samo četvrtina.

Vlada navodi da je Inspekcija za javne nabavke u 2017. godini izvršila 54 inspeksijska pregleda kršenja antikorupcijskog pravila u javnim nabavkama i izrekla samo 10 mjera ukazivanja. U istom periodu, Inspekcija je izvršila 53 inspeksijska pregleda sprečavanja sukoba interesa u postupku javnih nabavki i utvrdila da nema nepravilnosti.

U 2017. godini, Uprava za javne nabavke je zaposlila jedno lice, a Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je imenovala dva nova člana komisije, a u stručnoj službi je zaposlila osam novih lica.

Još uvijek nije uspostavljen efikasan i transparentan elektronski sistem za javne nabavke, već je u toku tenderski postupak za nabavku elektronskog sistema javnih nabavki.

²²⁷ Evidencija lica koja su položila stručni ispit, od njegovog uspostavljanja 2012. do kraja 2016. dostupna je na sajtu Uprave za javne nabavke.

²²⁸ Uprava za javne nabavke u julu 2017. godine navodi da je dobijena saglasnost Ministarstva javne uprave za nabavku softvera kojim će se obezbjediti tehnički uslovi za uspostavljanje efikasnog i transparentnog elektronskog sistema za javne nabavke, te da se očekuje da tenderska dokumentacija bude objavljena za 60 dana.

2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima

Javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija su prepoznate kao oblasti koje su posebno osjetljive na korupciju. Pored obaveza iz Akcionog plana, Vlada je 2016. godine usvojila i Operativni dokument za sprječavanje korupcije koji sadrži posebne mjere za te oblasti. Ovo poglavlje sadrži pregled sprovođenja mjera iz oba dokumenta za svaku oblast²²⁹, osim za javne nabavke, koje su date u posebnom dijelu izvještaja.²³⁰

Nema mnogo napretka u borbi protiv korupcije u posebno osjetljivim oblastima. Građani je rijetko prijavljuju, a institucije još rjeđe procesuiraju po službenoj dužnosti.

Proces privatizacije nije transparentan i sprovodi se na osnovu zastarelog zakonskog okvira, često se krše obaveze iz ugovora, a samo jedan je raskinut.

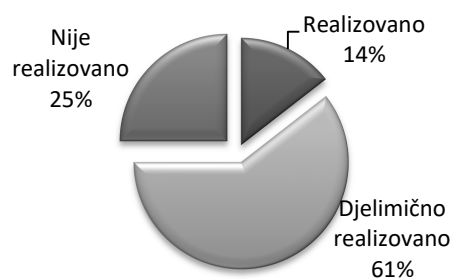
Država ne raspolaže podacima o obimu nelegalne gradnje, a sudska praksa je izuzetno povoljna za nelegalne graditelje. Novousvojeni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata je korak unazad u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. Mnogi podaci o finansijama Univerziteta Crne Gore nijesu javno dostupni, a kontrole zapošljavanja u obrazovanju su vrlo rijetke, iako je kroz njih utvrđen veliki broj nepravilnosti. Univerzitet je konačno nabavio softver za provjeru plagijata, ali su već u fazi njegovog testiranja magistarski i doktorski radovi počeli da nestaju sa sajtova fakultetskih jedinica.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji, obrazovanju i zdravstvu. Nema informacija o presudama za korupciju na visokom nivou u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije.

Podaci o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih akcionih planova koje su usvojile sve opštine nijesu dostupni, ali rijetke kontrole pokazuju brojne nezakonitosti u oblasti zapošljavanja, uređenja prostora, izgradnje objekata i komunalnih djelatnosti.

Od ukupno 76 mjera, realizovano je samo 11, 46 mjera je djelimično realizovano, a 19 planiranih reformi nije sprovedeno.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, 11 mjera je realizovano, a 29 se realizuje kontinuirano, djelimično je realizovano 16 mjera, 19 nije sprovedeno, a nema ocjene realizacije jedne mjere.



Grafik 21: Realizacija mjera u oblasti 2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima

Eksperti TAIEX misije Evropske Unije su uradili Analizu uticaja ostvarenih rezultata u oblastima od posebnog rizika i dali 14 preporuka za unapređenje stanja i eliminisanje rizika. Devet preporuka se

²²⁹ U ovom dijelu izvještaja obuhvaćena je implementacija svih 76 mjera i to - 19 mjera iz Akcionog plana za 23. pregovaračko pogavlje, kao i 57 mjera koje su predviđene Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je prilog Akcionom planu i ne uključuje oblast javnih nabavki koja je posebno obrađena u poglavlju 2.1.6.

²³⁰ Poglavlje 2.1.6. Javne nabavke.

odnosi na unapređenje kvaliteta, uticaja i praćenja lokalnih antikorupcijskih planova²³¹, tri na javne nabavke²³², a dvije na privatizaciju.²³³ Vlada nije uspostavila mehanizam za praćenje sprovođenja ovih preporuka. Ipak, iz podataka koji su dostupni za oblasti privatizacije i javnih nabavki vidi se da ni jedna preporuka nije realizovana, dok u oblasti lokalne samouprave nema javno dostupnih podataka koji bi ukazali na stepen ispunjenosti preporuka.

a) Privatizacija

Proces privatizacije se i dalje sprovodi na osnovu zastarelog zakonskog okvira. Pristup informacijama o privatizaciji je vrlo ograničen, a odluke o prodaji kompanija se donose bez učešća građana, radnika i manjinskih akcionara. Zbog toga nerijetko dolazi do kršenja obaveza iz ugovora o privatizaciji, ali je samo jedan raskinut. Uprkos brojnim prijavama, nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji.

U ovoj oblasti djelimično su realizovane četiri mjere, dok njih šest nije realizovano. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da su dvije mjere realizovane, jedna djelimično realizovana, tri se sprovode kontinuirano, tri nisu realizovane, dok za jednu mjeru ne postoji ocjena.

Akcioni plan

Vlada je krajem 2015. usvojila Uredbu o direktnom podsticanju investicija. Međutim, ovaj se dokument ne odnosi na privatizovana preduzeća, već se bavi podsticanjem novih direktnih investicija. Sama Vlada navodi da nema informaciju o eventualnom smanjenju broja nepravilnosti u procesu privatizacije. Zakonski okvir koji reguliše proces privatizacije je zastareo i nije mijenjan još od 2004. godine, iako je to bilo predviđeno u više strateških dokumenata.²³⁴

Vlada navodi da se kontrola privatizacionih ugovora vrši u kontinuitetu, te da je u svim ugovorima o privatizaciji definisana obaveza imenovanja kontrolora ili su kontrolori imenovani ugovorima, kao i obaveza da kupac mora jednom godišnje da dostavlja izvještaje o realizovanim obavezama.

U toku 2016. sačinjeno je **sedam izvještaja o realizaciji obaveza iz ugovora**, a objavljeni su 2017. godine na sajtu Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte²³⁵. Do kraja 2017. godine, Savjet za

²³¹ Uvođenje "urednika" lokalnih antikorupcijskih akcionih planova koji bi cijenili da li se predloženim mjerama postižu efekti, obezbijedili da budu mjerljive i da se mogu pratiti, da sadrže viziju napretka a ne da odražavaju redovne aktivnosti organa, da u akcionim planovima ne bude mjera koje se tiču sprovođenje zakona i da se za sve mjere mora dati projekcija troškova i dovesti u vezu sa lokalnim budžetima. Preporučuje se uspostavljanje koordinacije za izradu i praćenje mjera sprječavanja korupcije u lokalnim samoupravama, izrada jedinstvenog antikorupcijskog programa za jedinice lokalne samouprave i upitnika kojim bi se nadziralo sprovođenje programa, kao i izrada jedinstvenog izvještaja o sprovođenju Programa.

²³² Preporukama se predlaže jačanje kapaciteta tijela zaduženih za kontrolu javnih nabavki, edukacija organa krivičnog gonjenja za slučajeve u ovoj oblasti i izrada analize.

²³³ Preporukama je predloženo da se savjetnici i konsultanti za privatizacione procese biraju na osnovu jasno utvrđenih kriterijuma i da se obezbijedi nadzor njihovog rada, kao i transparentnost rada Savjeta za privatizaciju i tenderskih komisija, kriterijumi za izbor u ta tijela i nadzor nad njihovim radom uključujući sukob interesa, zloupotrebu položaja i povlašćenih informacija.

²³⁴ Posljednje izmjene Zakona o privatizaciji privrede donijete su 16. juna 2004. godine.

²³⁵ Izvještaj o realizaciji investicionog programa izgradnje hotela **Park u Bijeloj**, od strane preduzeća Carine; Izvještaj o realizovanim investicionim i drugim aktivnostima po osnovu ugovora o davanju u dugoročni zakup lokacije **Orjenski bataljon**, Kumbor, Herceg Novi za period januar 2015.- januar 2016., preduzeće Azmont Investments; Izvještaj o realizovanim investicionim i drugim aktivnostima po osnovu ugovora o zakupu i izgradnji koji se odnosi na **Luštica Development**, Opština Tivat, za period januara 2015. - avgust 2016., projekat Luštica Bay; Izvještaj o realizovanim investicijama shodno odluci o davanju u dugoročni zakup zemljišta na **poluostrvu Luštica**, Opština Herceg Novi, za period avgust 2015.- decembar 2016., Konzorcijum Northstar Podgorica i Equest Capital Limited Jersey UK; Izvještaj o činjeničnim nalazima u vezi sa ugovorom o kupoprodaji akcija privrednog društva **Kontejnerski terminal i Generalni Tereti AD Bar**, preduzeće Global Liman Isletmeleri Anonim Sirketi - Global Ports Holding (do 4. jula 2016. godine); Izvještaj revizorske kuće Eurorev o izvršenoj kontroli poštovanja obaveza iz investicionog plana i programa zapošljavanja, shodno ugovoru o prodaji 100% udjela u **DOO Montenegro Defence Industry**; izvještaj revizorske kuće Eurorev o kontroli poštovanja obaveza iz ugovora o prodaji kapitala **Poliex AD Berane**.

privatizaciju i kapitalne projekte je **usvojio šest izvještaja o realizaciji obaveza** iz ugovora o privatizaciji a dva izvještaja nisu dostupna na sajtu institucije²³⁶. Prema dostupnim podacima, nije bilo prekršenih ugovora o privatizaciji, a u prethodne **dvije godine nije bilo aktiviranih mehanizama zaštite iz ugovora o privatizaciji**.

Baza podataka privatizovanih preduzeća nije javno dostupna, a Savjet navodi da se ista još uvijek radi u saradnji sa ministarstvima, državnim fondovima.

U prethodne dvije godine nije bilo prijava zbog kršenja ugovora o privatizaciji, ali je Vlada navela da je **jedan ugovor raskinut**, iako nema informacija o kojem se ugovoru radi i kada je ta odluka donešena.

Nema informacija da je bilo slučajeva koji su prosljeđeni policiji i tužilaštvu u prethodne dvije godine, niti pravosnažnih presuda u ovoj oblasti. MANS je podnosio krivične prijave zbog korupcije u privatizaciji, ali ni jedan od tih slučajeva nije dobio pravosudni epilog.²³⁷

U aprilu 2017. godine mediji navode da je Vlada tužila Konzorcijum koji čine Invest banka Montenegro, Atlas banka, Atlas cap i Specijalna bolnica "Sveti Nikola", a tužbom se traži raskid privatizacionog ugovora za bivši vojni kompleks i bolnicu u Meljinama.²³⁸

Operativni dokument

Vlada nije predlagala usvajanje Zakona o javno-privatnom partnerstvu, a nacrt je u fazi izrade još od 2014. godine. Samim tim nema ni izvještaja o sprovođenju zakona, a nije osnovana ni Agencija za investicije u skladu sa novim zakonskim rješenjima.

Prema zvaničnim podacima, u 2016. godini nije urađena ni jedna studija izvodljivosti i cost-benefit analiza u vezi sa planiranim i sprovedenim privatizacijama velikih preduzeća. Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte navodi da je u 2017. godini urađena jedna studija izvodljivosti i cost-benefit analiza u vezi sa privatizacijom HTP "Ulcinjaska rivijera". Savjet je zabranio pristup ovom dokumentu, pa nije moguće utvrditi sadržaj i kvalitet istog.

Savjet navodi da je tokom 2016. na svojoj internet prezentaciji objavio 45 dokumenata²³⁹, a u 2017. godini 86 dokumenata²⁴⁰. **Ipak, mnoga dokumenta Savjeta su tajna, a ta institucija nerijetko ignoriše podnijete zahtjeve. Vlada je unaprijed proglasila tajnom kompletnu dokumentaciju vezanu za privatizaciju 13 strateških preduzeća**²⁴¹. Zvanični podaci o pristupu o zahtjevima za pristup

²³⁶ Izvještaj koji se odnosi na **Gornji Ibar**, izvještaji o realizaciji investicija za ugovore o dugoročnom zakupu lokaliteta **Mamula i Luštica Herceg- Novi** i ugovora o prodaji akcija društva **Polix Berane** su objavljeni na sajtu Savjeta. Izvještaj o "**Kontejnerskim terminalima**" će biti objavljen nakon dobijanja saglasnosti od strane revizora. U Vladinom izvještaju se pominje i izvještaj o realizaciji investicija za ugovor o dugoročnom zakupu lokaliteta **Kumbor**, ali na sajtu Savjeta ovaj dokument nije objavljen.

²³⁷ Na primjer, tokom 2016. godine podnijeli smo krivičnu prijavu zbor nezakonitosti prilikom privatizacije ulcinjske Solane, koja predstavlja klasičan obrazac po kome je veliki broj državnih preduzeća u Crnoj Gori privatizovan. Nakon kupovine kompanije, novi vlasnik je kreditima opteretio i onaj dio imovine koji mu je sa kompanijom predat samo na korišćenje, ne u svojini. Zahvaljujući Upravi za nekretnine i odsustvu nadzora resornog ministarstva, novi vlasnik je na račun državnog zemljišta podigao višemilionske kredite kojima nije pomagana Solana, već druge kompanije novog vlasnika. Dnevne novine „DAN“, *Na račun Solane podigli pet miliona eura kredita*, Podgorica, 6. april 2016. godine. Takođe, podnijeli smo i tri krivične prijave zbog privatizacije više hotela - Hotela "As" u Budvi, "Park" i "Boka" iz Herceg Novog.

²³⁸ M.M., *Suđenje za raskid za Meljine biće u junu*, ND Vijesti, Podgorica 25. aprila 2017.

²³⁹ Javnih poziva za učešće u tenderskim postupcima, analitičkih kartica sa računa Savjeta, materijale za sjednice i plan javnih nabavki.

²⁴⁰ Odluka ili zaključaka sa sjednica, Javnih poziva za tendere i aukcije i materijala koji su se razmatrali na sjednicama.

²⁴¹ Radi se o preduzećima: Institut „Simo Milošević“, Montekargo, Montenegro Airlines, Budvanska rivijera, Ulcinjska rivijera, Podgorica, 6. april 2016. godine. Takođe, podnijeli smo i tri krivične prijave zbog privatizacije više hotela - Hotela "As" u Budvi, "Park" i "Boka" iz Herceg Novog, lokalitet Gornji Ibar, kao i kompletni pregovarački postupak između Vlade i A2A u vezi sa novim upravljačkim ugovorom u Elektroprivredi. Dnevna novina „DAN“, *Prodaja 13 preduzeća i dalje tajna*, Podgorica, 22. oktobar 2015. godine.

informacijama koji su podnijeti Savjetu za privatizaciju nijesu pouzdani, ali odluke drugostepenih organa pokazuju da ta institucija krši zakon²⁴².

Savjet nije u prethodne dvije godine organizovao javne rasprave o strategijama privatizacije kompanija od strateškog značaja, iako je u 2016. godini bila planirana privatizacija važnih hotelskih preduzeća na primorju koja posjeduju nekretnine i zemljište ogromne vrijednosti.

U toku 2016. godine Savjet je održao samo četiri sjednice, a u 2017. godini 10 sjednica. Na sjednicama su kao treća lica navedeni uglavnom predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, ministarstava, državnih institucija i fondova, dok nema informacija da su sjednicama pisustvovali predstavnici civilnog sektora. Savjet je u 2016. godini donio 16 zaključaka, odnosno odluka, ali ni jedan od tih dokumenata nije bio objavljen na kraju godine. Prema Vladinim informacijama, u 2017. godini, Savjet je objavio ukupno 41 odluku i zaključak, dok se na sajtu Savjeta nalazi jedna odluka i 14 zaključaka.

Na sajtu Savjeta ne postoji obrazac za prijavljivanje slučajeva korupcije, već informacija kako da se slučajevi korupcije prijave Agenciji za sprječavanje korupcije²⁴³. **Sam Savjet navodi da u toku prethodne dvije godine nije imao prijave korupcije.**

Skupštinska Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije održala je samo jednu sjednicu u prethodne dvije godine. U 2016. godini ovo tijelo je uputilo dvije preporuke institucijama i jedan zahtjev za dostavljanje informacija, ali nije razmatrala realizaciju preporuka, niti postoje podaci da li su tražene informacije dostavljene Komisiji. U izvještajnom periodu nije bilo zaključaka upućenih Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte.

b) Urbanizam

Usvojen je Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava. Sudovi su ogromnu većinu lica osudili uslovnom kaznom, iako Krivični zakonik propisuje isključivo zatvorske kazne za nelegalnu gradnju. Ni jedna državna institucija, pa ni resorno Ministarstvo, nema objedinjene i precizne podatke o broju i strukturi nelegalno podignutih objekata. Inspekcija zaštite prostora nema dovoljno inspektora i nije značajnije doprinijela adekvatnoj zaštiti prostora, posebno na jugu i u zaštićenim područjima.

U ovoj oblasti su samo dvije mjere u potpunosti realizovane, devet je djelimično sprovedeno, a nisu realizovane tri mjere. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, dvije mjere se cijene kao djelimično realizovane, tri mjere su realizovane, a isto toliko nije realizovano.

²⁴² Vlada tvrdi da je Savjetu tokom 2016. godine podnijeto 39 zahtjeva, na pet nije odgovoreno, a Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je donijela 16 zaključaka kojima je obustavljen postupak po žalbama. Samo MANS je u toku 2016. podnio 58 zahtjeva i 29 žalbi Agenciji koja je odlučila u 20 slučajeva, svaki put u korist MANS-a. MANS je protiv Savjeta podnio jednu tužbu Upravnom sudu i presuda je donijeta u našu korist. Vlada navodi da je Savjet u 2017. godini dobio 155 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, dva zahtjeva nije riješeno a 33 je odbijeno, a Agencija je donijela 21 zaključak o obustavi postupka. Samo MANS je u toku 2017. podnio 208 zahtjeva i 91 žalbi Agenciji koja je odlučila u 52 slučajeva, od čega je 47 slučajeva u korist MANS-a. MANS je protiv Savjeta podnio 69 tužbi Upravnom sudu od čega su za sad 2 presude u našu korist.

²⁴³ Na sajtu Savjeta, na kraju 2017. godine, postoji link koji vodi ka obrascu za prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa Agenciji za sprječavanje korupcije.

Akcioni plan

U 2017. godini, Inspekcija zaštite prostora izvršila je nešto manje inspekcijskih pregleda u odnosu na 2016. godinu, bilo je i manje prijave građana, a donijeto je i manje rješenja o rušenju ili uklanjanju objekta. Naime inspekcija je – izvršila preko 2400 pregleda od čega je gotovo 1200 inicijativa bilo po prijavi građana. Inspekcija je donijela gotovo 250 rješenja o rušenju ili uklanjanju objekata, a u 45% su navedeni objekti uklonjeni. Tokom 2016. godine Inspekcija zaštite prostora izvršila je preko 2500 inspekcijskih pregleda, od čega je preko 1400 bilo po prijavama građana. Donijeto je preko 320 rješenja o rušenju ili uklanjanju objekta, ali je samo trećina tih objekata stvarno uklonjena. Tokom 2015. godine bilo je preko 2200 inspekcijskih pregleda, od čega preko 1200 po prijavama građana, donijeto je preko 180 rješenja o rušenju ili uklanjanju objekta ali je svega šest objekata uklonjeno.

Procedure za postupanje po žalbama građana na rad inspekcija su uspostavljene još 2014. U prvoj polovini prošle godine je izjavljeno 27 žalbi na rad inspektora, drugostepeni organ je u osam slučajeva poništio rješenje inspektora, dok je u godini ranije bilo 73 žalbi i po većini odluka nije bila donijeta, u 2015. su bile 44 žalbe od kojih je većina bila osnovana, odnosno inicijalna rješenja inspektora su poništena.

Podnosi se veliki broj krivičnih prijava za građenje objekta bez građevinske dozvole i protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu, ali sudska praksa ne djeluje destimulativno, jer je najveći broj lica osuđen uslovno, iako su Krivičnim zakonikom za ova djela predviđene isključivo zatvorske kazne.²⁴⁴

U 2017. godini je protiv 195 lica podnijeta krivična prijava zbog građenja objekta bez građevinske dozvole, dok je za isto djelo protiv 96 lica podnijet optužni predlog. Krivična prijava je podnijeta i protiv dva lica za protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu, dok je protiv jednog lica podnijet optužni predlog. U istom periodu, pred sudovima je u radu bilo ukupno 150 predmeta i od ovog broja riješeno je 114 predmeta, 98 odluka je postalo pravosnažno, od čega 96 osuđujućih, jedna oslobađajuća i jedna obustava. **Četiri lica su osuđena zatvorskom kaznom, 86 uslovno i šest radom u javnom interesu.** U toku **2016.** godine podnijete su ukupno 154 krivične prijave, podignuta su 72 optužna predloga, donijete su 74 presude, od kojih su 43 pravosnažne i sve su osuđujuće. Niko nije osuđen na zatvorsku kaznu, **46 lica je kažnjeno uslovno, a četiri kaznom rada u javnom interesu.** Tokom 2015. godine podnijete su 142 krivične prijave, formirano je 60 predmeta, osuđeno 52 lica od čega 47 uslovno, dva lica zatvorskom kaznom i tri lica su osuđena na rad u javnom interesu. U 2014. podnijete su 262 krivične prijave, podignuto je 88 optužnih predloga i donijeto 87 osuđujućih presuda. Uslovno je osuđeno 113 lica, zatvorskom kaznom njih 15, ali nema podataka o dužini trajanja kazni, dva lica su dobila kaznu rada u javnom interesu, jedno lice novčanu kaznu, a dva lica opomenu.

Uprava za inspekcijske poslove navodi da se Lista investitora i izvođača za koje je utvrđeno da krše propise iz oblasti uređenja prostora redovno ažurira, te da je objavljena za cijelu 2016. godinu. Lista je dostupna na sajtu te Uprave, ali za 2016. godinu sadrži podatke o samo 16 investitora i izvođača, a za 2017. godinu je objavljena za samo za prvih pet mjeseci prema kojoj je samo za 12 investitora i izvođača radova izdato rješenje o zabrani radova. Sa druge strane, sama Uprava je konstatovala da je u protekle dvije godine donijeto preko preko 500 rješenja o rušenju i uklanjanju objekata, što pokazuje da je objavljena Lista očigledno neažurna. Ta lista nije redovno objavljivana ni ranije, pa nema podataka za cijelu 2015., već samo za prvu polovinu te godine.

²⁴⁴ Za krivično djelo građenje objekata bez građevinske dozvole predviđena je zatvorska kazna u trajanju od šest mjeseci do pet godina (član 326a Krivičnog zakonika) a za krivično djelo protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu zapriječena je zatvorska kazna u trajanju od tri mjeseca do tri godine (član 326b Krivičnog zakonika).

Iz nevladinog sektora ukazuju da **Inspekcija** zaštite prostora **nije značajnije doprinijela adekvatnoj zaštiti prostora, posebno na jugu zemlje i u zaštićenim područjima kakvi su nacionalni parkovi.** Aktivnosti ove inspekcije su i dalje opterećene visokim nivoom netransparentnosti u smislu prioriteta djelovanja kada je u pitanju nelegalna gradnja. **Ni jedna državna institucija, pa ni resorno Ministarstvo nema objedinjene i precizne podatke o broju i strukturi nelegalno podignutih objekata.**²⁴⁵

Operativni dokument

Zakon o regularizaciji neformalnih objekata usvojen je krajem 2016. godine, a njegova primjena je planirana za 1. mart 2017. U februaru 2017. godine je donijeta izmjena Zakona kojom se odlaže početak primjene za 1. jul 2017. godine²⁴⁶. Nepunu godinu kasnije, stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata u oktobru 2017. prestao je da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata, koji u praksi nikad nije ni zaživio. U skladu sa novim zakonskim rješenjem donijeta su i dva podzakonska akta koja dodatno regulišu ovu oblast²⁴⁷.

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata²⁴⁸ je u javnosti naišao na niz negativnih reakcija. Naime, navedenim Zakonom Vlada Crne Gore u potpunosti na sebe preuzima ingerencije za planiranje i uređenje prostora, što je u koliziji sa Ustavom Crne Gore jer se ukidaju nadležnosti opština u pogledu planiranja prostora. Ovakvo rješenje je u suprotnosti i sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi jer se time sužavaju već priznata prava lokalnoj samoupravi.

Samo zakonsko rješenje sadrži brojna problematična rješenja, a ono koje je možda i najvidljivije jeste da se njime ukida obaveza investitora da prije početka gradnje pribavi građevinsku dozvolu, odnosno da nakon završetka zatraži upotrebnu dozvolu.²⁴⁹ Ovim zakonom se aboliraju od krivične odgovornosti svi oni koji su nakon 2008. godine svoje objekte podizali bez građevinske dozvole, kršeći time Krivični zakonik Crne Gore. Pored toga, Zakon omogućava legalizaciju ne samo objektima koji su nastali iz socijalne potrebe, već i onima koji su produkt prije svega profitnih interesa investitora zgrada i hotela. Time se zapravo samo formalizuje postojeće stanje i nivo devastacije prostora.²⁵⁰

Vlada je na sjednici održanoj u junu 2017. godine, usvojila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove, već na kraju 2017. godine donijet je novi Pravilnik od strane Uprave za inspekcijske poslove po sporazumnom preuzimanju inspekcije zaštite prostora, urbanističke i građevinske inspekcije od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma. Novim Pravilnikom u urbanističko-građevinskoj inspekciji je planirano ukupno 70 inspektora organizovanih u sjevernoj, centralnoj i južnoj regiji. Vlada navodi da je u 2017. godini zaposlen samo jedan od planiranih 10 urbanističkih i građevinskih inspektora. Ovo znači da je u 2017. godini, sa novim zapošljavanjem bilo ukupno samo 10 urbanističkih i građevinskih inspektora.

Nije uspostavljen elektronski sistem izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola. Ministarstvo navodi da se kontinuirano vodi registar planske dokumentacije, te da je u ovaj registar

²⁴⁵ Dnevni list „DAN“, *Brano dozvolio „divlju“ gradnju pa je sada legalizuje*, Podgorica, 3. jul 2015. godine.

²⁴⁶ U ovom periodu nijesu donešena akta za sprovođenje Zakona o regularizaciji neformalnih objekata. Ministarstvo održivog razvoja i turizma navodi da je u fazi izrade Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta i kriterijumima ispitivanja stanja infrastrukture i seizmičke stabilnosti lokacije i statičke i seizmičke stabilnosti neformalnog objekta, kao i Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata.

²⁴⁷ Pravilnik o obrascima zahtjeva i izjava u postupku legalizacije bespravnih objekata, i Pravilnik o načinu ispitivanja, načinu izrade i sadržaju analize statičke i seizmičke stabilnosti bespravnog objekta površine do 500 m².

²⁴⁸ Zakon je usvojen u Skupštini 30. septembra 2017., a objavljen u Službenom listu 06. oktobra 2017. godine. Zakon je stupio na snagu osam dana od dana objavljivanja u Službenom listu.

²⁴⁹ Dejan Milovac, *Novi zakon o planiranju širom otvara vrata za korupciju*, MANS 12. 04. 2017. godine. Više informacija dostupno na linku: <http://mans.co.me/novi-zakon-o-planiranju-sirom-otvara-vrata-za-korupciju/>

²⁵⁰ Dnevna novina „DAN“, *Brano zakonom pere radnu biografiju*, Podgorica, 8. avgust 2016. godine.

tokom 2016. unijeto 16 planskih dokumenata, a da je u tehnički registar unijeto 17 građevinskih dozvola sa projektnom dokumentacijom. Za 2017. godinu Ministarstvo navodi da je u Centralni Registar planskih dokumenata unijeto 46 planskih dokumenata, a u tehnički registar 103 građevinske dozvole sa projektnom dokumentacijom. Registar je javno dostupan na sajtu Ministarstva²⁵¹.

Ministarstvo navodi da je u 2016. godini oduzeta 71 licenca, zbog prestanka ispunjenosti uslova za izdavanje licence, a da je pred Inženjerskom komorom pokrenuto još 10 postupaka za oduzimanje licenci, od čega je jedan u toku a ostali nijesu ni započeti od strane Komore. Na sajtu Inženjerske komore je objavljeno 195 rješenja o oduzimanju licenci u 2017. godini za fizička i pravna lica i to za izradu planskog dokumenta, tehničke dokumentacije i za građenje objekata²⁵², s druge strane, u Vladinom izvještaju se navodi da je u izvještajnom periodu prispjeo 51 prijedlog za oduzimanje licenci od strane Uprave za inspeksijske poslove-Urbanističke inspekcije, od čega su 22 predmeta u postupku vještačenja.

U izvještaju o radu Ministarstva održivog razvoja i turizma se navodi da su lokalne uprave u 2016. godini izdale 3620 urbanističko-tehničkih uslova, 1123 građevinske dozvole, ali nema informacija o upotrebnim dozvolama. U prvih devet mjeseci 2017. godine izdato je 2602 urbanističko-tehničkih uslova na nivou lokalnih uprava, 844 građevinske i 193 upotrebne dozvole.

Nema informacija da je Ministarstvo održivog razvoja i turizma sprovodilo medijsku kampanju radi upoznavanja sa procedurama utvrđenim novim Zakonom o planiranju prostora. Ministarstvo je održalo jedan sastanak sa predstavnicima opština čija je tema bila implementacija pomenutog zakona i jednu radionicu u saradnji sa Zajednicom opština.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma nam nije dostavilo informacije o broju primljenih i broju usvojenih zahtjeva za legalizaciju objekata i broju i vrsti legalizovanih objekata²⁵³.

c) Obrazovanje

Ne postoje javno dostupni finansijski izvještaji za fakultete i druge univerzitetske jedinice, već se oni objavljuju ukupno za cijeli Univerzitet. Obim sprovedenih kontrola zapošljavanja u vaspitno obrazovnim institucijama nije dovoljan imajući u vidu veliki broj zaposlenih u obrazovanju. Univerzitet Crne Gore je nabavio softver za antiplagijarizam i u prethodnoj godini se radilo na testiranju i regulaciji njegove upotrebe, što je bilo otežano zbog činjenice da su u međuvremenu magistarski i doktorski radovi počeli da nestaju sa sajtova univerzitetskih jedinica. Nema pravosnažnih presuda za korupciju u obrazovanju, a nema ni podataka o ishodima rijetkih prijava koje su podnijeli građani.

U ovoj oblasti djelimično je realizovano devet mjera, tri mjere su realizovane, a dvije nisu realizovane. Vlada ocjenjuje da se pet mjera realizuje kontinuirano, dvije mjere cijeni realizovanim, četiri djelimično realizovanim, a za tri nije dala ocjene.

²⁵¹ <http://www.planovidozvole.mrt.gov.me/LAMP/>

²⁵² Oduzeto je 97 licenci za izradu tehničke dokumentacije, 93 licence za građenje objekata i pet licenci za izradu planskog dokumenta

²⁵³ Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđeno je da se zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta može podnijeti nadležnom organu u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a ovaj rok je počeo teći 15. oktobra 2017. godine.

Akcioni plan

Spisak izdatih licenci obrazovnih ustanova dostupan je na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete. U **prethodnoj godini je izdato šest licenci** za privatne predškolske ustanove, dok se za ostale obrazovne ustanove ne može utvrditi da li je bilo novih licenci, u **toku 2016. godine izdata je jedna licenca, a godinu prije toga šest**. U prethodne dvije godine ni jedna obrazovna institucija nije izgubila licencu, a nema javno dostupnih podataka o broju obavljenih kontrola u 2016. godini dok je u 2017. sprovedeno 11 kontrola. Sve akreditacije i reakreditacije javno su dostupne na sajtu Savjeta za visoko obrazovanje, ali ne i izvještaji o ispunjenosti uslova za izdavanje akreditacija.

U 2017. godini, Univerzitet Crne Gore je otpočeo implementaciju integrisanog web portala Univerziteta – koji je objedinio sajt Rektorata i sajtove svih organizacionih jedinica. Univerzitet je uspostavio jedinstvenu bazu podataka o svim predavačima angažovanim na svim univerzitetskim jedinicama i njihovom fondu časova a ove informacije su dostupne na sajtovima univerzitetskih jedinica. Omogućena je **pretraga magistarskih radova, doktorskih disertacija, kao i lista naučnih radova, ali nije moguće izvršiti uvid u iste jer su linkovi neaktivni**. Ipak i dalje nema dostupnih informacija o istraživačima, nema podataka o unapređenjima i rezultatima evaluacija od strane studenata, kao ni samoevaluacija rada obrazovnih ustanova i eksterne evaluacije prosvjetne inspekcije. Vlada navodi da je 2014. godini, izvršena eksterna evaluacija 10 visokoškolskih ustanova koju je obavila akreditovana agencija EUA –IEP na čijem sajtu je objavljen izvještaj²⁵⁴. Tek krajem 2017. godine, Vlada je osnovala Agenciju za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju, koja će biti nadležna za sprovođenje eksterne evaluacije.

Državni organi nijesu sproveli posebne kampanje sa ciljem podizanja svijesti o problemima i rizicima kupovine diploma.

Cjelokupni finansijski izvještaji UCG nijesu dostupni, već se na njihovom sajtu nalaze samo izvještaji o novčanim tokovima za 2015., 2016. i 2017. godinu. **Ne postoji pregled po univerzitetskim jedinicama**, već su dati samo ukupni podaci. **Iz objavljenih podataka ne može se zaključiti koji dio prihoda Univerziteta je generisan profitabilnim aktivnostima, niti koje su univerzitetske jedinice imale te prihode**. Finansijski planovi za 2016., 2017. i 2018. godinu su objavljeni. Univerzitet navodi da nije bilo sankcija u prethodne dvije godine vezano za nepravilnost finansijskog izvještavanja. NVO smatraju da **finansijska transparentnost nije zadovoljavajuća**, posebno jer ova **institucija krije interne revizorske izvještaje**²⁵⁵, a podaci dostupni za jednu univerzitetsku jedinicu pokazuju značajne nepravilnosti²⁵⁶.

Operativni dokument

Vlada navodi da je svih 250 obrazovno-vaspitnih ustanova tokom 2016. godine usvojilo planove integriteta. Planovi nijesu dostupni na sajtu Ministarstva prosvjete. Plan Integriteta Univerziteta Crne Gore je usvojen u januaru 2016. godine i objavljen na sajtu ove institucije. Analiza kvaliteta tih planova od strane Agencije za sprječavanje korupcije data je u okviru Godišnjeg izvještaja Agencije za sprječavanje korupcije za 2016. godinu²⁵⁷. U izvještaju se navodi da je **u 250 planova koji se tiču oblasti prosvjete identifikovano je 5292 rezidualnih rizika i planirano je 6581 mjera za smanjenje i otklanjanje rizika**²⁵⁸, a dato je i 10 preporuka za unapređenje oblasti prosvjete²⁵⁹.

²⁵⁴ European University Association Institutional Evaluation Programme

²⁵⁵ Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

²⁵⁶ Centar za građansko obrazovanje, *Brojne nepravilnosti u finansijskom poslovanju Filozofskog fakulteta bez sankcija*, Podgorica, 9. april 2015. Više informacija na: cgo-cce.org/2015/04/09/brojne-nepravilnosti-u-finansijskom-poslovanju-filozofskog-fakulteta-bez-sankcija/#.WK-ARYWcFuG.

²⁵⁷ Oblast prosvjete je podijeljena u pet podoblasti: 1. Predškolske ustanove, 2. Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar, 3. Više škole, fakulteti i domovi učenika i studenata, 4. Srednje škole, i 5. Osnovne škole i muzičke škole.

²⁵⁸ Najveći broj rezidualnih rizika i mjera za smanjenje i otklanjanje rizika bilo je u podoblasti Osnovne i muzičke škole.

Prosvjetna inspekcija je do 01. decembra 2017. godine izvršila 201 kontrolu u zapošljavanju rukovodnog i nastavnog kadra i utvrdila 41 nepravilnost. Za utvrđene nepravilnosti izrečeno je 38 ukazivanja, podnijeta su tri predloga za razrješenje direktora ustanove i podnijeto je 10 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Kako Vlada dalje izvještava u prethodne dvije godine nije bilo slučajeva dvostrukog zapošljavanja. Inspekcija je u 2016. godini izvršila 127 kontrola zapošljavanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama. Utvrđene su 103 nepravilnosti, zbog kojih je izrečeno je 90 ukaza, donijeto 13 rješenja, podnijeta su dva predloga za razrješenje direktora i sedam zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka koji su se odnosili na nezakonito zapošljavanje nastavnika. U tri slučaja sankcionisane su tri škole i tri lica zaposlena u tim školama novčanim kaznama u iznosu 300 do 350 eura za škole i od 30 do 70 eura za fizička lica²⁶⁰, donijeto rješenje o razrješenju jednog direktora²⁶¹. **Obim kontrola u 2016. godini je bio nedovoljan, jer je samo u toku tri mjeseca uoči parlamentarnih izbora²⁶², u obrazovnim ustanovama zaposleno preko 730 lica, od čega više od 700 na ugovore na određeno vrijeme²⁶³.**

Nijesu formirane komisije u školama za ocjenu/vrednovanje kandidata koji su se prijavili za rad u školi i njihovih prijava, a u cilju objektivizacije kriterijuma prilikom zapošljavanja.

Ministarstvo navodi da se kontrole korisnika smještenih u učeničke i studentske domove vrši svakodnevno, odnosno jednom mjesečno komisijskim putem i tvrdi da bilo kakve nepravilnosti nijesu utvrđene u prethodne dvije godine.

Univerzitet Crne Gore je u 2017. godini nabavio jedan softver za antiplagijarizam, i u 2017. godini je bila u toku izrada akta kojim će se regulisati upotreba softvera. Namjera Univerziteta je da uspostavi centralizovanu jedinicu koja će raditi obradu podataka i da utvrđivanje plagijarizma bude centralizovano na nivou Univerziteta, a ne univerzitetskih jedinica. Nema informacija o broju provjerenih radova i rezultata istih. Ipak u medijskom članku koji je objavljen krajem maja se navodi da je Univerzitet provjerio testno oko 15 naučnih radova. **Takođe, se navodi da se prilikom provjere javlja problem jer su počeli da nestaju radovi sa sajtova fakulteta²⁶⁴.**

Unaprijeđenje procesa kontrole ispitivanja studenata i evaluacije znanja kroz sistem kodiranja identiteta na ispitima i opremanje tehnikom za ometanje korišćenja tehničkih pomagala je planirano za četvrti kvartal 2018. godine.

U nevladinom sektoru smatraju da kada NVOi otkriju očigledne plagijate umjesto podrške Univerziteta i institucija da se ti slučajevi do kraja procesuiraju, bivaju predmet koordinisanih napada, što osnažuje sistemsku korupciju u obrazovnom sektoru za koju percepcije i iskustva građana dramatično rastu.²⁶⁵ **Javno objavljeni slučajevi nijesu sankcionisani, a prema mišljenju NVO u tužilaštvu ne postoji spremnost da procesuiraju konkretne predmete koji se odnose na krivična djela vezana za plagijate.²⁶⁶**

²⁵⁹ Preporuke se uglavnom odnose na usvajanje kriterijuma i procedura prilikom upisa i polaganja, transparentnost upisa i trošenja finansijskih sredstava.

²⁶⁰ Za preostala četiri prekršajna postupka prosvjetna inspekcija nema povratnu informaciju.

²⁶¹ Nema informacija za postupanje po drugom predlogu za razrješenje.

²⁶² Period od 12 jula do 21. oktobra 2016. godine.

²⁶³ MANS, *Izveštaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

²⁶⁴ N. Đurđević, *Magistarstki i doktorski radovi počeli da nestaju*, Pobjeda, Podgorica, 25. maj 2017. godine

²⁶⁵ Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

²⁶⁶ Centar za građansko obrazovanje je u januaru 2015. godine podnio krivičnu prijavu protiv zbog plagiranja protiv Sanje Vlahović, tadašnje ministarke nauke i Milijana Babovića, funkcionera vladajuće Demokratske partije socijalista zbog plagiranja akademskih radova, odnosno zbog osnovane sumnje da su počinili krivično djelo u sticaju i to neovlašćeno iskorišćavanje autorskog djela i prevare. Tužilaštvo je odbilo krivičnu prijavu, navodeći da je nastala zastarelost krivičnog gonjenja za oba lica. Centar za građansko obrazovanje, *Akadska čast na crnogorski način: Plagijati u Crnoj Gori i njihovo (ne)procesuiranje*, Podgorica, 2016. godina. Više informacija na: <http://media.cgo-cce.org/2016/12/cgo-cce-akadska-cast-na-crnogorski-nacin.pdf>.

Ministarstvo nauke je u 2016. godini realizovalo pet konkursa za naučno-istraživačke projekte, preko kojih je odobreno 155 projekata, za najmanje 28 naučno-istraživačkih institucija. Ministarstvo je u prethodnoj godini realizovalo četiri konkursa²⁶⁷, a odobreno je 27 projekata iz oblasti bilateralne naučno-tehnološke saradnje i za podsticanje učešća u programima Horizont 2020 i COST²⁶⁸. U prethodne dvije godine nije bilo prigovora ili žalbi zbog neregularnosti prilikom raspodjele projekata.

U 2016. godini, nijesu organizovana predavanja i seminari sa ciljem podizanja svijesti kod učenika o korupciji, niti je sprovedeno istraživanje o pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije u obrazovanju. Agencija za sprječavanje korupcije i Ministarstvo prosvjete su u 2017. godini organizovali tri predavanja za učenike srednjih škola na kojima je bilo preko 100 učesnika. Istraživanje o pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije u obrazovanju je planirano u četvrtom kvartalu 2018. godine.

Agencija za sprječavanje korupcije je kroz opšte kampanje o korupciji, u 2016. godini, informisala građane o mogućnostima prijave korupcije u obrazovanju. Agencija je na najmanje 90 lokacija širom Crne Gore postavila bilborde i reklame, a distribuirano je 20 hiljada brošura i 100 postera o tome kako se može prijaviti korupcija, ali nije bilo posebnih materijala fokusiranih na korupciju u obrazovanju. Agencija je u 2017. godini dostavila Ministarstvu prosvjete 50 postera sa kontakt podacima Agencije, Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva na koje se može prijaviti korupcija. Ministarstvo je taj promotivni materijal u saradnji sa Rektoratom distribuiralo na visokoškolskim ustanovama.

Agencija je tokom 2016. godine dobila četiri prijave koje se odnose na vaspitno-obrazovne ustanove, **tokom 2017. godine Agenciji su podnijete tri, a Upravi za inspeksijske poslove dvije prijave koje se odnose na oblast obrazovanja.** Nema informacija o ishodima navedenih prijava.

Iz NVO sektora ukazuju da **nema pomaka u suzbijanju korupcije u obrazovanju**, niti pravosnažnih presuda u toj oblasti i pored flagrantnih slučajeva kršenja zakona.²⁶⁹

d) Zdravstvo

Nije bilo prijava za korupciju u zdravstvu, niti pravosnažnih sudskih presuda, iako svaki četvrti građanin vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u toj oblasti. Nije bilo ni postupaka protiv ljekara zbog kršenja Etičkog kodeksa. Usvojen je Pravilnik koji se odnosi na liste čekanja, objavljene su liste čekanja ali nema podataka koliko redovno se ažuriraju ove liste, niti statistike o broju intervencija u skladu sa listama čekanja. Objavljen je spisak zdravstvenih radnika koji imaju zaključene ugovore o dopunskom radu, kao i spisak zdravstvenih ustanova u kojima se sprovodi dopunski rad.

U ovoj oblasti nije realizovano pet mjera, osam je djelimično sprovedeno, a jedna je u potpunosti realizovana. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se četiri mjere realizuju kontinuirano, da je jedna realizovana, a pet djelimično realizovano, dok su četiri nerealizovane.

²⁶⁷ I to iz oblasti: bilateralne naučno-tehnološke saradnje, za sufinansiranje inovativnih projekata i za podsticanje učešća u programima Horizont 2020 i COST.

²⁶⁸ Za konkurs za sufinansiranje inovativnih projekata nema informacija na sajtu Ministarstva

²⁶⁹ Tužilaštvo godinama ne postupa po krivičnim prijavama ili staje u zaštitu osumnjičenih za kršenje zakona umjesto da zastupa javni interes. Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

Akcioni plan

Kodeks medicinske etike i deontologije objavljen je na sajtu Ljekarske komore i Ministarstva zdravlja. U 2017. godini Kodeks je štampan u Biltenu Ljekarske komore koji je distribuiran svim doktorima medicine i stomatologije. Nema podataka da je bilo obuka u vezi sa kodeksom u prethodne tri godine, a u 2014. su održane tri obuke. Takođe, nema podataka o broju medicinskih radnika koji su prekršili odredbe Etičkog kodeksa, broju disciplinskih postupaka i broju i vrsti mjera koje su izrečene protiv radnika koji su prekršili Kodeks, u 2017. godini. U ranijem periodu pokrenut je postupak utvrđivanja odgovornosti protiv pet doktora, koji su pružali zdravstvenu zaštitu u neregistrovanim ordinacijama i donešena je jedna odluka, međutim ni jedan od tih slučajeva se ne odnosi na povredu Etičkog kodeksa.

Godišnji izvještaji o javnim nabavkama u zdravstvu se redovno izrađuju i objavljuju. U prvoj polovini 2017., Uprava za inspekcijske poslove je izvršila inspekcijski pregled kod sedam zdravstvenih ustanova i utvrdila četiri nepravilnosti²⁷⁰, dok nema podataka o inspekcijskim aktivnostima za drugu polovinu godine. Tokom 2016. godine u zdravstvu je sproveden inspekcijski nadzor i utvrđene su tri nepravilnosti²⁷¹, tokom 2015. pronađeno je 15 nepravilnosti²⁷², a tokom 2014. utvrđeno je 20 nepravilnosti.

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je u prvih šest mjeseci 2017. godine zaprimila ukupno 36 žalbi, od čega je usvojeno 17, odbijeno devet žalbi i donijeto 10 zaključaka, ali nema podataka o broju poništenih odluka za javne nabavke u oblasti zdravstva. Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je tokom 2016. donijela 16 odluka o poništavanju postupaka ili partija u okviru objavljenih tendera u oblasti zdravstva, dok je u 2015. takvih odluka bilo 14, a u 2014. ukupno 47.

Nevladine organizacije koje se bave problematikom korupcije u zdravstvu ukazuju da postoji niz mjera koje bi trebalo da se preduzmu kako bi se otklonili podsticaji na koruptivno ponašanje. Ovo uključuje povećanje zarada zdravstvenim radnicima, povećanje transparentnosti finansijskih podsticaja i nagrada i uvođenje jasnih kriterijuma za njihovu dodjelu, eliminisanje listi čekanja za veći broj medicinskih procedura, smanjenje vremena čekanja na specijalističke preglede, povećanje svijesti građana o njihovim pravima u zdravstvenom sektoru, kao i izmjene Zakona o javnim nabavkama kako bi se nabavke u zdravstvu učinile efikasnijim.²⁷³

Operativni dokument

U junu 2017. godine je **usvojen Pravilnik o vrsti zdravstvenih usluga za koje se mogu sačiniti liste čekanja i način i postupak sačinjavanja listi čekanja**. Vlada navodi da Ministarstvo zdravlja i zdravstvene ustanove na svojoj internet stranici objavljuju liste čekanja²⁷⁴. **Nema podataka koliko redovno se ažuriraju ove liste, niti statistike o broju intervencija u skladu sa listama čekanja.**

²⁷⁰ Dvije u Domu zdravlja Cetinje i dvije u Opštoj bolnici Cetinje

²⁷¹ Neblagovremeno dostavljanje Plana javnih nabavki za 2016. godinu i neblagovremeno dostavljanje Izvještaja o javnim nabavkama za 2015. godinu od strane Ljekarske komore i nesačinjavanje Pravilnika o sprovođenju nabavke putem neposrednog sporazuma od strane Opšte bolnice u Beranama.

²⁷² Tri nepravilnosti otkrivene su u Domu zdravlja u Podgorici, jedna u Opštoj bolnici Nikšić, četiri u Opštoj bolnici Bijelo Polje, dvije u Opštoj bolnici u Beranama, jedna u Domu zdravlja Ulcinj, dvije u Domu zdravlja u Mojkovcu i po jedna u Domu zdravlja u Baru i u Zavodu za hitnu medicinsku pomoć.

²⁷³ Centar za istraživanje i monitoring, *Procjena rizika korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore*, Podgorica, jul 2016. godine. Više informacija na: http://www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/PROCIJENA_RIZIKA_KORUPCIJE_U_ZDRAVSTVENOM_SISTEMU_CRNE_GORE.pdf.

²⁷⁴ Na sajtu Ministarstva objavljeni su linkovi za liste čekanja, Kliničkog centra, Opštih bolnica u Baru, Bijelom Polju, Beranama, Cetinju, Kotoru, Nikšiću i Pljevljima, kao i za liste čekanja Specijalne bolnice za plućne bolesti Brezovik, Specijalne bolnice za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju u Risnu i Specijalne bolnice za psihijatriju Kotor.

U martu 2017. godine su donijeta tri uputstva o evidentiranju donacija i sponzorstava²⁷⁵, koja su objavljena na sajtu Ministarstva zdravlja i javnih zdravstvenih ustanova. U 2017. godini je objavljen samo izvještaj za prvih sedam mjeseci te godine, u kojem je navedeno da je Ministarstvo zdravlja izdalo devet saglasnosti za prijem donacija, ukupno je bilo 255 predloženih ugovora o donacijama, a zaključeno je ukupno 208 ugovora. Od ukupno 1012 zdravstvenih radnika koji su bili na stručnom usavršavanju njih 237 su finansirale privatne medicinske i farmaceutske kompanije.

Novi pravilnik o dopunskom radu je u primjeni od oktobra 2016. godine, kojim su definisani novi kriterijumi za dobijanje mišljenja i saglasnosti za obavljanje dopunskog rada. Nakon usvajanja novog pravilnika izvršene su kontrole i nadzor u tri privatne zdravstvene ustanove i utvrđeno da je po osnovu dopunskog rada u dvije angažovano sedam doktora bez saglasnosti ministra. Za šest doktora je donijeta odluka o zabrani dopunskog rada. U 2017. godini, Zdravstveno-sanitarna inspekcija je izvršila 288 kontrola po osnovu primjene Pravilnika o dopunskom radu, utvrđeno je 18 nepravilnosti, donijeto je 14 rješenja o zabrani obavljanja dopunskog rada zdravstvenim radnicima i izdato devet prekršajnih naloga. **Ministarstvo zdravlja je objavilo spiskove zdravstvenih radnika koji imaju zaključen ugovor o dopunskom radu, u kojima su navedene i zdravstvene ustanove i druga pravna lica u kojima se sprovodi dopunski rad zdravstvenih radnika.**

Na sajtu Fonda je objavljen spisak privatnih zdravstvenih ustanova sa kojima je Fond zaključio ugovore. Na kraju prošle godine, Fond je imao zaključene ugovore sa 193 privatne zdravstvene ustanove, sa 28 isporučioća pomagala i sa 60 privatnih apoteka. Učešća u troškovima zdravstvene zaštite koja se ostvaruje van državnih ustanova na kraju 2017. godine je bilo gotovo 30%. **U 2017. godini izvršeno je 206 kontrola realizacije ugovora sa zdravstvenim ustanovama, utvrđeno je 95 nepravilnosti, izrečeno je 95 kaznenih mjera - od kojih je 69 novčanih kazni i 26 opomena.**

Ministarstvo zdravlja navodi da u prethodne dvije godine nije bilo podnijetih prijava za korupciju u zdravstvu.

Poreska uprava je u prošloj godini izvršila 295 kontrola izdavanja računa, utvrdila četiri nepravilnosti za koje su izdati prekršajni nalozi, a u toku 2016. godine kontrolisala izdavanje računa u 31 zdravstvenoj ustanovi, ali nije otkrila bilo kakve nepravilnosti.

Ministarstvo zdravlja je usvojilo u februaru 2017. godine interno Uputstvo za izradu plana javnih nabavki, a od aprila iste godine ovo uputstvo je dostupno i na sajtu Ministarstva. Fond za zdravstveno osiguranje nema u svom posjedu internu proceduru sačinjavanja plana javnih nabavki, navodeći da plan javnih nabavki donosi Upravni odbor Fonda²⁷⁶.

Državna revizorska institucija, je nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha „Planiranje javnih nabavki medicinske opreme“²⁷⁷ utvrdila da se u sistemu zdravstva planiranje javnih nabavki medicinske opreme ne sprovodi na dovoljno uspješan način.²⁷⁸

Fond za zdravstveno osiguranje je dostavio uporedive podatke o potrošnji lijekova i medicinskih sredstava koji se nabavljaju za potrebe izdavanja na recept građanima i za potrebe javnih

²⁷⁵ Uputstvo o prijemu i načinu evidentiranja donacije i sponzorstva opreme u javnom zdravstvenom sistemu, zatim Uputstvo o načinu evidentiranja donacija i sponzorstava za lijekove i medicinska sredstva, kao i Uputstvo o prijemu i načinu evidentiranja donacije i sponzorstva građevinsko zanatskih radova, vozila, kancelarijske opreme i druge opreme za javne zdravstvene ustanove.

²⁷⁶ Fond navodi da je u decembru 2015. godine donio Pravilnik internih procedura u kojem su između ostalih procedura, sadržane i Interna procedura o sprovođenju postupka javne nabavke putem šopinga i Pravilo za postupanje Fonda za zdravstveno osiguranje prilikom sprovođenja postupka javne nabavke neposrednim sporazumom, a koji će se u narednom periodu dopunjavati sa novim procedurama među kojim će biti i procedura sačinjavanja plana javnih nabavki.

²⁷⁷ DRI broj: 40116/17-023-53/41, od 05.09.2017. g.

²⁷⁸ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

zdravstvenih ustanova preko zdravstvene ustanove Montefarm za period od 2014-2016. godine. Podaci dostavljeni za 2017. godinu nisu uporedivi sa prethodnim godinama.

	2014	2015	2016
Ljekovi koji se izdaju na recept	20.497.121,63€	22.611.254,53€	25.277.760,64€
Ljekovi za JZU	22.077.396,83€	21.587.981,61€	24.155.889,18€
Vakcine u DZ i Institutu za javno zdravlje	689.858,70€	607.324.,10€	783.028,10€

Tabela 3: Usporedni iznos sredstava za posljednje tri godine ljekova i medicinskih sredstava²⁷⁹

Fond za zdravstveno osiguranje je realizovao tendersku proceduru nabavke softverskog rješenja koje bi pokrivalo rad doktora u ambulanti, doktora i sestre na odjeljenju i operacionoj sali. U maju je potpisan ugovor sa odabranim ponuđačem, ipak do kraja 2017. nije započeta implementacija softverskog rješenja. Elektronsko zakazivanje u specijalnim bolnicama će biti informatički podržano kao poseban modul u okviru ovog softverskog rješenja. Ipak, **Ministarstvo zdravlja od 15. juna realizuje projekat centralizovanog zakazivanja od strane izabranih doktora u Kliničkom centru Crne Gore i opštim bolnicama.**

Nema podataka da je unaprijeđivan postojeći IT sistem u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom. **Državna revizorska institucija** navodi da zdravstveni informacioni sistem²⁸⁰ nije u potpunosti razrađen, nije cjelovit i povezan, i u funkcionalnom smislu ne pruža dovoljno analitičkih informacija za planiranje i procjenu praćenja troškova, usluga i potreba zdravstvenog sistema.²⁸¹

Ministarstvo zdravlja, u prethodne dvije godine, nije sprovodilo anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu. Vlada navodi da je Centar za monitoring i istraživanje CEMI, u 2017. godini, sproveo istraživanje, prema kojem 24% ispitanika smatra da je korupcija prisutna u zdravstvenom sistemu Crne Gore. U istraživanju se navodi da nije došlo do promjene stava po ovom pitanju u odnosu na 2013. i 2016. godinu²⁸². **Prema istraživanju NVO CEDEM, prvi na skali korumpiranih**, kojima je čak 65% građana dalo novac, poklone ili koristilo veze da bi završili posao, **su ljekari ili zdravstveni radnici**²⁸³.

Po dostupnim Vladinim podacima sve javne zdravstvene ustanove sprovode anketiranje o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama. Vlada navodi da su u prvoj polovini 2017. godine anketirana 4552 korisnika. Rezultati anketiranja nijesu dostupni na portalu Ministarstva zdravlja. U Vladinom izvještaju se navodi da sedam domova zdravlja²⁸⁴ realizuju Akcioni plan zdravstvenih ustanova za otklanjanje primjedbi iz anketiranja o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama.

e) Lokalna samouprava

Većina opština je usvojila akcione planove za borbu protiv korupcije, ali nema informacija o njihovom sprovođenju i rezultatima. Državna revizorska institucija je kontrolisala finansije manjeg broja opština, a izvještaji o eksternim revizijama dostupni su zajedno za završnim računima budžeta tih opština. Opštine ne podstiču građane da učestvuju u

²⁷⁹ Izvor: Odgovor Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, br. 111162 od 15 maja 2017. godine.

²⁸⁰ Podaci iz Aneksa 2 Izvještaja o reviziji planiranja javnih nabavki medicinske opreme, u kojem su prikazani problemi u zdravstvu i usvojenim reformskim dokumentima.

²⁸¹ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

²⁸² Centar za monitoring i istraživanje, *Sistem zdravstvene zaštite i prava pacijenata u Crnoj Gori – Osvajanje povjerenja građana*, Dokument dostupan na: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/04/PRAVA-PACIJENATA-2017-.pdf>

²⁸³ Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, *Radio slobodna Evropa*, 11. jul 2017.

²⁸⁴ DZ Podgorica, DZ Bar, DZ Kotor, DZ Nikšić, DZ Herceg Novi, DZ Pljevlja i DZ Berane

donošenju odluka, iako je uspostavljen sistem za prijem i postupanje po prijavi zviždača nije bilo prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. **Ministarstvo finansija nije sprovodilo nadzor nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave u cilju praćenja sprovođenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave.**

U ovoj oblasti djelimično je realizovano devet mjera, tri mjere su realizovane, a dvije nisu realizovane. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se pet mjera realizuje kontinuirano, za dvije mjere se navodi da su realizovane, tri djelimično realizovane, dok su četiri nerealizovane.

Akcioni plan

Vlada navodi da je Zajednica opština u martu 2017.godine pripremila Model "Akциони plan za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za 2017-2018.god". Model je dostavljen svim opštinama sa preporukom za njegovo usvajanje. Ipak broj opština koje su donijele Akcioni plan je ostao isti kao u prethodnoj godini, odnosno **Akcioni plan je donijela 21 opština, dok dvije to još nisu učinile.** U svakoj opštini u kojoj su donijeti akcioni planovi je formirana Komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera. Vlada navodi da ove komisije periodično podnose izvještaj, iako **nema informacije o broju opština koje poštuju ovu obavezu i broju dostavljenih i objavljenih izvještaja.**

Vlada navodi da su ustanovljeni mehanizmi spoljašnje kontrole kroz revizije DRI i eksternu komercijalnu reviziju. U 2017. godini nema novih formiranih jedinica za unutrašnju reviziju. Naime, od 15 jedinica lokalne samouprave koje su po Uredbi u obavezi da uspostave jedinicu za unutrašnju reviziju, njih 14 je formiralo posebnu službu. Finansijsko upravljanje i kontrolu uspostavilo je 19 opština, dok četiri nijesu. Nema ni promjena u odnosu na prošlu godinu kada se radi o knjizi procedura kojom su definisani potrebni koraci i odgovornosti zaposlenih uključenih u glavne poslovne procese - ovu knjigu je usvojilo 11 opština.

Do 2017. godine, 22 opštine su donijele Etički kodeks za izabrane predstavnike i funkcionere, kao i Etički kodeks za lokalne službenike i namještenike. Ipak, **samo 12 opština je imenovalo etičku komisiju za izabrane funkcionere, a 14 opština je imenovalo etičku komisiju za lokalne službenike i namještenike.** Nema podataka o učincima ovih komisija.

Kao i prethodne godine, Vlada navodi da su sve jedinice lokalne samouprave donijele akte kojima se obezbjeđuju mehanizmi za učešće NVO, građana i privrednih subjekata u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou. Aktima su utvrđeni mehanizmi učešća: anketiranje, prethodno konsultovanje, učešće u radnim grupama, javne rasprave, okrugli stolovi, slobodna stolica. Sa druge strane, iz nevladinog sektora navode da je **u opštinama nizak nivo transparentnosti, slabi su nadzorni mehanizmi, a građanski aktivizam je na niskom nivou.**²⁸⁵

Vlada, kao i prethodnih godina, navodi da opštine objavljuju podatke o donacijama, sponzorstvima i subvencijama u sklopu završnog računa budžeta čija je elektronska verzija dostupna na njihovim internet prezentacijama. U praksi, u okviru ovih završnih računa objavljuju se ukupni iznosi, a nekada čak ni ti podaci, jer su donacije, sponzorstva i subvencije grupisane sa drugim budžetskim kategorijama.

Vlada kao i Uprava za javne nabavke navode da su sve jedinice lokalne samouprave imenovale službenike za javne nabavke. Međutim, u listi službenika za javne nabavke koju objavljuje Uprava za javne nabavke nema informacija da su Opštine Petnjica i Gusinje imenovale službenika za javne nabavke, a imenovano je 26 imenovanih službenika za javne nabavke u crnogorskim opštinama.

²⁸⁵ Centar za građansko obrazovanje i Institut Alternativa, *Participacijom protiv korupcije: antikorupcijski mehanizmi na lokalnom nivou*, Podgorica 2014. godine. Više informacija na: <http://media.institut-alternativa.org/2014/10/ia-participacijom-protiv-korupcije.pdf>.

Vlada navodi, da sve jedinice lokalne samouprave na sajtu Uprave za javne nabavke i na svom sajtu objavljuju Plan javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluku o izboru ponuđača, ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama.

Državna revizorska institucija je navela da je u 2017. godini, kao i u 2016. godini, izvršila dvije revizije jedinica lokalne samouprave, a pet godina prije toga je izvršila revizije u još 12 opština. Izvještaji o reviziji se objavljuju na sajtu te institucije. **Od 2017. godine se u svim opštinama se vrši eksterna komercijalna revizija završnog računa budžeta, a izvještaj o reviziji se dostavlja skupštini opštine uz predlog završnog računa budžeta opštine.** Izbor komercijalne revizije se vrši po sistemu javnih nabavki, a izvještaj eksterne revizije se objavljuje na sajtu opštine.

Operativni dokument

Sve opštine su donijele planove integriteta, a u godišnjem izvještaju Agencije za sprječavanje korupcije za 2016. godinu je dat i Izvještaj o planovima integriteta donešenim u 2016. godini u okviru kojeg su date određene analize donešenih planova integriteta²⁸⁶. Prema podacima Vlade, u prvom kvartalu 2018. godine Agencija će objaviti izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. godini, a jedan dio će biti posvećen jedinicama lokalne samouprave.

Prema navodima nevladinih organizacija, fokus Agencije za sprječavanje korupcije tokom protekle godine bio je ograničen na praćenje dinamike usvajanja planova integriteta, pa je u skladu sa tim javnost informisana o broju organa koji su ovu obavezu ispunili. Međutim, **uvid u sadržaj planova, u ovom slučaju lokalnih samouprava, pokazuje da su izrađeni u izuzetno kratkom roku od tek nekoliko dana, što je uticalo na njihov kvalitet, odnosno svelo se na prepisivanje rizika i aktivnosti iz obrasca koji je izradila Agencija**²⁸⁷.

Vlada navodi da je 2017. godini u opštinama bilo zaposleno 4313 osoba²⁸⁸ od čega je u toj godini angažovan 221 zaposleni. U prošloj godini opštine su objavile 239 oglasa i objavile 232 rang liste, a usvojeno je i šest žalbi. U 2016. godini, Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo godišnji izvještaj u kome je navelo da su u opštinama bile zaposlene ukupno 4.162 osobe, od čega je 448 angažovano u toj godini²⁸⁹. U istoj godini, opštine su objavile ukupno 526 oglasa, kao i 278 rang listi napravljenih nakon testiranja kandidata. U toj godini usvojeno je 12 žalbi na odluke o zapošljavanju. Nema podataka da su u prethodne dvije godine objavljivani posebni izvještaji sa statističkim podacima o ukupnom broju zaposlenih u organima lokalne uprave i novozaposlenih službenika uz obrazloženje o potrebi povećanja broja izvršilaca.

U 2017. godini izvršeno je 54 kontrola vezanih za zapošljavanje i utvrđene su 43 nepravilnosti.²⁹⁰ U godini prije toga, inspekcija je sprovela 58 kontrola i utvrdila 66 nepravilnosti. Nema podataka u kojim opštinama su vršene kontrole, niti da li su kontrolom bile pokrivenne sve opštine ili se rad manjeg broja opština kontrolisao više puta. U 2016. godini, obim kontrole je bio neprihvatljivo mali, imajući u vidu činjenicu da je 17 opština, samo u prvih devet mjeseci te godine, u susret parlamentarnim izborima koje je MANS pratio, zaposlilo preko 2100 službenika, od čega za preko 1800 lica nisu imali obavezujuću saglasnost Ministarstva finansija.²⁹¹

²⁸⁶ Na osnovu analiza iz ovog izvještaja, u 25 usvojenih planova integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovano je ukupno 1760 rezidualnih rizika i planirane su 2.162 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Najveći broj rizika je srednjeg intenziteta - ukupno 1.350, 237 rizika je visokog intenziteta, a 173 rizika su niskog intenziteta.

²⁸⁷ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

²⁸⁸ Na osnovu podataka dobijenih od jedinica lokalne samouprave, pri čemu Podgorica, Berane, Petnjica, Plav, Šavnik, Ulcinj i Žabljak, još uvijek nisu dostavile najnovije podatke

²⁸⁹ Ovi podaci ne obuhvataju opštine Berane, Plav i Pljevlja, koja MUP-u uopšte nisu dostavile bilo kakve podatke o zapošljavanju.

²⁹⁰ Preduzeto 25 mjera, i to: 11 zapisnika sa ukazivanjem na nepravilnosti, šest rješenja o naredbi za otklanjanje nepravilnosti, četiri zaključka o novčanoj kazni kao upravnoj mjeri i četiri rješenja o zabrani obavljanja poslova.

²⁹¹ MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

U prethodnoj godini organizovana je 21 obuka na kojoj je bilo preko 360 zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, a u 2016. je skoro 700 zaposlenih pohađalo preko 40 obuka na različite teme.

Opštine će izraditi i dostaviti Upravi za javne nabavke izvještaje o realizaciji javnih nabavki za 2017. godinu do kraja februara 2018. godine. Samo opština Gusinje nije dostavila Upravi za javne nabavke izvještaje o realizaciji javnih nabavki i zaključenim ugovorima za 2016. godinu. Izvještaji ostalih opština su sadržani godišnjem izvještaju o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2016. godinu.

Nema podataka o učešću građana u postupcima izrade i donošenja akata od javnog interesa u 2017. godini. Iako nadležne institucije navode da će se izvještavanje za ovu mjeru sprovoditi godišnje, informacije nijesu date u Vladinim izvještajima, a mjera se cijeni kao nerealizovana.

U 2017. godini je uspostavljen sistem za prijem i postupanje po prijavi zviždača u 23 organa lokalne samouprave i 44 organa lokalne uprave. Ipak ovaj sistem nije dao rezultata jer **u 2017. godini nije bilo prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.**

Prema podacima koje je dala Vlada, u 2017. godini, sprovedene su dvije lokalne kampanje od strane jedinica lokalne samouprave, a Agencija je pripremila 20.000 flajera na temu zviždača koji su podjeljeni kroz štampane medije i dostavljeni u tri opštine. Ostale kampanje Agencije su opšteg karaktera za prijavljivanje korupcije i ne odnose se isključivo na prijavu zviždača. U 2016. godini, Agencija za sprječavanje korupcije nije sprovodila posebne kampanje u vezi sa zaštitom zviždača, već jednu opštu kampanju u vezi prijavljivanja korupcije toj instituciji.

Prema informacijama koje je dala Vlada, za službenike Agencije koji su zaduženi za prijem i postupanje po prijavama zviždača, organizovano je šest obuka u 2017. godini, dok je za lica u organima vlasti koja su određena za postupanje po prijavama zviždača, organizovano 10 obuka u 2017. godini, na kojima je učestvovao 161 polaznik.

U prethodne dvije godine Ministarstvo finansija nije sprovodilo nadzor nad zakonitošću rada ni jedne opštine u cilju praćenja sprovođenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma nema informacije o broju izvršenih inspekcijskih nadzora nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave u cilju praćenja sprovođenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakona o komunalnim djelatnostima, o broju utvrđenih nepravilnosti i o broju i vrsti preduzetih mjera - sve u 2017. godini. U godini prije toga, izvršeno je 86 inspekcijskih pregleda u cilju praćenja sprovođenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakona o komunalnim djelatnostima. Utvrđena je 41 nepravilnost, na osnovu čega je izrečeno šest mjera ukazivanja a za tri slučaja je podnijet prijedlog za ocjenu zakonitosti planskog dokumenta²⁹². Takođe, prijedlog za poništavanje rješenja o izdavanju građevinske dozvole podnijet u 13 slučajeva, dok je u tri slučaja izdato upozorenje da plan nije donijet u skladu sa zakonom²⁹³.

f) Policija

Nije bilo presuda za korupciju na visokom nivou u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije. Više od polovine građana je došlo u situaciju da da mito ili koristi veze prilikom završavanja poslova koji se odnose na policiju. MUP ni treću godinu zaredom nije

²⁹² Nema informacija o tome u kojim su konkretno opštinama utvrđene nepravilnosti

²⁹³ Ni u ovom slučaju nisu dati podaci na koje se opštine ove mjere odnose.

sprovodio ciljane kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju, pa je broj prijava korupcije od strane građana zanemarljiv.

U ovoj oblasti djelimično je realizovano sedam mjera, po jedna je u potpunosti realizovana odnosno nerealizovana. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, jedna djelimično, a dvije mjere cijeni nerealizovanim.

Akcioni plan

Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje mjesečne i polugodišnje izvještaje o radu Unutrašnje kontrole. Prema Vladinim informacijama, Unutrašnja kontrola je u 2017. godini radila na 71 predmetu od čega je bilo 30 pritužbi građana, a ostali su pokrenuti po službenoj dužnosti. **Jedna prijava građana se odnosila na korupciju, odnosno podmićivanje policijskog službenika.** Protiv 16 policijskih službenika su pokrenuti disciplinski postupci, jedan policijski službenik je oslobođen disciplinske odgovornosti, dok su postupci protiv ostalih policijskih službenika u toku – **samim tim nije bilo izricanja disciplinskih mjera po predlozima za pokretanje disciplinskih postupaka.** U istoj godini, 11 izvještaja unutrašnje kontrole je dostavljeno nadležnim državnim tužilaštvima na postupanje²⁹⁴, a u samo jednom slučaju nadležno državno tužilaštvo je podiglo optužni predlog protiv dva policijska službenika.

U toku 2016. godine Unutrašnja kontrola je radila na 101 predmetu, od čega su 51 slučaj prijavili građani, a ostali su pokrenuti po službenoj dužnosti. Ipak, **ni jedna prijava građana nije se odnosila na korupciju u policiji.** Protiv četiri službenika pokrenut je disciplinski postupak zbog težih povreda službene dužnosti, ali ni jedan postupak nije pravosnažno okončan, pa samim tim nije bilo ni sankcija. Osmam slučajeva je dostavljeno tužilaštvu na postupanje, od čega je tužilaštvo za dva zaključilo da nema elemenata krivičnog djela, dok za ostale nema informacija o ishodu.

Izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima stupile su na snagu u januaru 2015.

U toku 2017. godine procesuirane su tri krivične prijave protiv tri policijska službenika zbog osnovane sumnje da su počinili koruptivno krivično djelo - zloupotreba službenog položaja. Nema tačne informacije koliko je krivičnih prijava od strane građana, a koliko po službenoj dužnosti. Podnijeta je i jedna informacija Osnovnom državnim tužilaštvu u Nikšiću na osnovu koje je podnijet optužni predlog protiv jednog službenika MUP-a zbog zloupotrebe službenog položaja u pokušaju. U **2017. godini, donijeta je jedna osuđujuća presuda protiv pripadnika MUP-a zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja kojom je izrečena kazna zatvora u trajanju od četiri mjeseca.** U toku 2016. godine građani su MUP-u podnijeli dvije prijave za korupciju, ali po tim prijavama nije bilo pokrenutih istraga, pa samim tim ni optužnih predloga niti presuda. U toku 2015. podnijeto je pet prijava građana za korupciju u policiji, na osnovu čega je ova institucija podnijela jednu krivičnu prijavu tužilaštvu, koja je naknadno odbačena.

U prethodne dvije godine nije bilo pokrenutih istraga u MUP-u i Upravi policije za korupciju na visokom nivou, pa samim tim ni optužnica ni pravosnažnih presuda. Ipak, u 2016. godini veliko interesovanje javnosti izazvao je slučaj u kome je tužilaštvo utvrdilo da su nestali dokazi iz krivičnog postupka. **Zbog nestanka dokaza tužilaštvo je naredilo hapšenje tri službenika Uprave policije,** nakon čega je direktor policije javno tražio od tadašnjeg premijera da zaštiti policiju od tužilaca. **Slučaj na kraju nije dobio pravosudni epilog,** već je predloženo pokretanje disciplinskog postupka

²⁹⁴ Od čega je, po dostupnim informacijama, tužilaštvo za jedan slučaj utvrdilo da nema elemenata krivičnog djela, u jednom slučaju nadležno državno tužilaštvo je informisalo da je podiglo optužni predlog protiv dva policijska službenika, u sedam slučajeva je u toku izviđajni postupak, dok za dva slučaja nema još uvijek informacija jer su dostavljeni tužilaštvu u decembru 2017. godine.

protiv dva službenika policije zbog neadekvatnog rukovanja dokazima, a svi postupci protiv trećeg pripadnika policije su obustavljeni.²⁹⁵

Istraživanje NVO CEDEM pokazuje da je preko 50% građana dalo novac, poklone ili koristilo veze da bi završili posao koji ima veze sa policijom²⁹⁶.

U 2017. godini, Uprava policije, Vrhovno državno tužilaštvo i Agencija za sprječavanje korupcije su putem citylight postera "Prijavi korupciju" u 12 gradova informisali građane o načinu prijavljivanja korupcije, a nema informacija da li su informisali građane mjerama za zaštitu onih koji prijavljuju. U 2016. i 2015. godini nema informacija da je bilo ciljanih kampanja za prijavljivanje korupcije. U 2014. su predstavnici policije građanima dijelili brošure sa informacijama kako mogu prijaviti korupciju.

Upravi policije je u 2017. godini prijavljeno 16 slučajeva korupcije, koji su prosljeđeni tužilaštvu. Završeno je pet prijava ali ni po jednoj nije podignuta optužnica²⁹⁷. Tokom 2016. godine policiji je prijavljeno ukupno devet slučajeva korupcije, sa čime je upoznato tužilaštvo. Postupanje po pet prijava je okončano, ali nema informacija da li su odbačene ili su podnijete optužnice. U 2015. godini policiji je podnijeto sedam prijava, ali nema informacija o postupanjima po tim prijavama, a u godini prije toga podnijeto je 28 prijava i dvije su prosljeđene tužilaštvu, ali nema podataka o postupanjima te institucije.

Operativni dokument

Izveštaj o sprovođenju Plana integriteta MUP-a za 2017. godinu će biti izrađen u prvom kvartalu 2018. godine. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2017. godini sačinilo Izveštaj o realizovanim mjerama iz Plana integriteta MUP-a za 2016. godinu i isti je dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije.

MUP još uvijek nije uspostavio sistem praćenja realizacije zaključaka i preporuka koje Savjet za građansku kontrolu rada policije dostavlja ministru, odnosno MUP-u i Policiji. U cilju prevazilaženja ovog problema, u 2017. godini, generalni direktor Direktorata za poslove nadzora je određen kao kontakt osoba za saradnju sa Savjetom, kao i za praćenje realizacije ocjena i preporuka Savjeta. Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi da je preduzelo niz aktivnosti u cilju realizacije zaključaka i preporuka Savjeta za građansku kontrolu rada policije u 31 predmetu. Realizovane su 23 preporuke koje je Savjet dobio od Ministra, kao i 18 ocjena i preporuka Savjeta.

Prema informacijama koje je dala Vlada, u 2017. godini nije bilo popune preostala tri slobodna radna mjesta u liniji rada unutrašnjih istraga i kontraobavještajne zaštite u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije, dok je u toku 2016. godine popunjeno samo jedno. Ovo odjeljenje je sačinilo Plan - specifikaciju opreme za obavljanje poslova u liniji rada unutrašnje istrage i kontraobavještajne zaštite i istim je iskazana potreba za nabavkom računarske opreme i odgovarajuće audio i video opreme potrebne za obavljanje ovih poslova. U izvještajnom periodu je izvršena nabavka jednog dijela opreme, tačnije računarska oprema - radne stanice.

U prošloj godini, održano je ukupno 20 obuka na temu Jačanje integriteta u sektoru bezbjednosti, kojima prisustvovalo 255 službenika. U istom periodu, četiri trenera su pohađala obuku na temu antidiskriminacije. U toku 2016. godine preko 600 policijskih službenika je pohađalo 40 obuka na temu jačanja policijskog integriteta. Obučeno je 11 trenera za samostalno sprovođenje obuka na tu temu.

²⁹⁵ Dnevni list „Vijesti“, *Unutrašnja kontrola MUP-a predložila pokretanje disciplinskih postupaka protiv Lukačevića i Terića*, Podgorica, 26. maj 2016.

²⁹⁶ Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, *Radio slobodna Evropa*, 11. jul 2017.

²⁹⁷ Za dvije prijave podnijete od strane NVO, tužilac je naveo da nema elemenata krivičnog djela, kao i za dvije prijave koje su podnijeli građani, dok se za jednu prijavu koju je podnio građanin ne može stupiti u kontakt sa podnosiocem prijave, a ostali postupci su u toku.

2.1.8. Uloga Skupštine u borbi protiv korupcije

Uloga i rezultati Skupštine u borbi protiv korupcije su manji nego ranijih godina. U toku prošle godine skupštinska tijela su rjeđe koristila kontrolne mehanizme, a nije praćeno sprovođenje njihovih zaključaka od strane izvršne vlasti. Odbor za antikorupciju se vrlo rijetko sastajao i nije imao nikakvih konkretnih rezultata. Usvojen je Etički kodeks poslanika koji ne obezbjeđuje prevenciju korupcije, a čak ni takav akt se ne sprovodi. Usvojeni plan integriteta Skupštine se ne odnosi na poslanike.

Četiri mjere predviđene u ovoj oblasti su djelimično realizovane dok je jedna mjera realizovana.

Prema ocjenama Vlade realizovane su dvije mjere, dvije se realizuju u kontinuitetu, dok jedna nije realizovana.



Grafik 22: Realizacija mjera u oblasti
2.1.8. Uloga Skupštine u borbi protiv korupcije

Radna tijela Skupštine su u 2017. godini održala najmanji broj konsultativnih i kontrolnih saslušanja u posljednje tri godine²⁹⁸. Naime, održano je samo jedno kontrolno i 28 konsultativnih saslušanja na kojima su saslušana 73 lica. Radna tijela su usvojila 32 zaključka sa saslušanja, a po dostupnim informacijama samo jedan zaključak je usvojen na plenarnoj sjednici Skupštine. Radna tijela Skupštine su predložila 42 zaključka, usvojeno je 30 setova zaključaka, od kojih se 28 odnose na prihvatanje, odnosno usvajanje izvještaja različitih institucija, a jedan na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama i jedan na Predlog Zakona o Završnom računu Budžeta Crne Gore za 2016. godinu.

Nema podataka o realizaciji zaključaka Skupštine donijetih u prethodnim godinama, jer ne postoji sistem za njihovo praćenje, a Parlament nije organizovao sjednice tim povodom²⁹⁹.

Nema podataka o broju podnijetih zahtjeva za korišćenje različitih kontrolnih mehanizama.

U 2017. godini nije podnijeta nijedna predstavka građana Odboru za antikorupciju, pa samim tim nije bilo izjašnjenja državnih organa po predstavkama u izvještajnom periodu. Skupštinski Odbor za antikorupciju gotovo da nije imao aktivnosti u toku 2016. godine, a izvještaj o radu za 2016. godinu je usvojen u martu 2017. godine. U navedenom izvještaju se navodi da je Odbor po jednoj predstavi NVO³⁰⁰ zahtijevao dostavljanje informacija od nadležnih institucija. Skupština nas je obavijestila da je

²⁹⁸ U toku 2016. godine, radna tijela Skupštine su održala 32 konsultativna saslušanja na kojima je saslušano 26 lica i 10 kontrolnih saslušanja na kojima su saslušana 23 lica²⁹⁸. Na plenarnim sjednicama usvojena su 22 seta zaključaka, od čega se 21 odnosi na prihvatanje, odnosno usvajanje izvještaja različitih institucija, a jedan na obavezu Vlade da utvrdi činjenice i okolnosti u vezi sa validnošću izdate garancije za završetak radova na hotelu "AS". Godinu prije toga, broj saslušanja, saslušanih lica usvojenih zaključaka na sjednicama radnih tijela bio je veći, što pokazuje da se intenzitet kontrole od strane Parlamenta smanjuje. U 2015. bilo je ukupno 50 saslušanja, od čega 43 konsultativna i sedam kontrolnih, saslušana su 92 lica.

²⁹⁹ U Komentaru Skupštine Crne Gore na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 se navodi da se realizacija zaključaka prati putem dostavljanja godišnjih izvještaja o radu ili putem posebnih izvještaja koji se mogu zatražiti.

³⁰⁰ Povodom predstave NVO „Voz neprebola-Bioče 2006“ Odbor je odlučio da se obrati nadležnim državnim organima (Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija i Vrhovno državno tužilaštvo) sa zahtjevom za dostavljanjem traženih informacija.

Odbor dobio tražene informacije ali da nije dalje postupano po toj predstavi³⁰¹. Sa druge strane, **Skupština još uvijek nije donijela procedure za razmatranje podnijetih predstavi.**

Odbor je u aprilu 2017. godine razmotrio Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini i jednoglasno podržao isti. Ovaj Odbor je u prošloj godini i kroz dva konsultativna saslušanja direktora Agencije za sprječavanje korupcije razmatrao rad te institucije. U oba slučaja su dati pozitivni zaključci o radu i rezultatima ove institucije. Odbor je i u 2016. godini razmatrao rad Agencije za sprječavanje korupcije kroz kontrolno saslušanje njenog direktora kao i Vrhovnog državnog tužilaštva, ali nijesu donijeti bilo kakvi zaključci. Nije bilo drugih kontrolnih aktivnosti ovog radnog tijela.

Odbor nije razmatrao pitanja i probleme u sprovođenju zakona, strategija ili akcionih planova koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, niti je davao bilo kakve predloge za njihove izmjene u toku prethodne tri godine. **U rijetkim slučajevima kada je Odbor donio odluke i obavezao izvršnu vlast da pristupi izmjenama zakona, to nije urađeno.** Najbolji primjer se odnosi na zaključak Odbora kojim se Vladi nalaže da predloži izmjene zakona kojim bi se kriminalizovalo nezakonito bogaćenje javnih funkcionera.

Od uspostavljanja Odbora, nije pokrenut bilo kakav postupak protiv bilo kog lica na osnovu korišćenja kontrolne funkcije tog tijela.

U martu 2017. godine, u rezoluciji o Crnoj Gori, Evropski Parlament, je pozvao na unaprijeđenje Parlamentarnog nadzora u sprovođenju reformi koje se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala³⁰².

Etički kodeks poslanika usvojen je 9. decembra 2014. godine. **Etički kodeks ne sadrži jasne smjernice niti procedure u vezi sa sukobom interesa poslanika**, lobiranjem i drugim povezanim aktivnostima već samo upućuje na prethodno donijete zakone koji definišu ove oblasti. Kodeks uopšte ne adresira pitanja preporuka GRECO-a i sadrži uopštene formulacije koje se ne dotiču suštinskih pitanja vezanih za prevenciju korupcije u zakonodavnoj vlasti. Najveći paradoks ovog dokumenta leži u činjenici da **samo nosilac poslaničke funkcije može prijaviti drugog poslanika za kršenje Etičkog kodeksa**, dok građani, pravna lica, pa čak ni službenici Skupštine to pravo nemaju. Skupština nije saradivala sa civilnim sektorom u izradi Kodeksa.

Iz NVO sektora smatraju da je potrebno Etički kodeks unaprijediti, ali u pravcu efikasnije i nepristrasne primjene³⁰³.

Ne postoji posebno tijelo nadležno za praćenje poštovanja Etičkog kodeksa, već tu ulogu ima Odbor za ljudska prava i slobode. Nijesu sprovedene kampanje sa ciljem podizanja svijesti o Etičkom kodeksu, već su u 2017. godini Predsjednik i članovi Odbora za ljudska prava i slobode, kao i predsjednica i članovi Odbora za antikorupciju učestvovali na Radionici „Etika i sprječavanje sukoba interesa“ koju je organizovao Savjet Evrope a u 2015. godini je održana samo jedna konferencija u organizaciji Skupštine i jedne NVO na tu temu.

Odbor za ljudska prava i slobode je usvojio Izvještaj o radu za 2017. godinu koji sadrži informacije o aktivnostima ovoga radnog tijela kada se radi o primjeni i praćenju poštovanja Etičkog kodeksa poslanika. Tokom 2017. godine Odboru za ljudska prava i slobode nije dostavljena nijedna prijava za kršenje odredbi Etičkog kodeksa. Ranije je ovaj Odbor izradio poseban Izvještaj koji se odnosi na

³⁰¹ Komentar Skupštine Crne Gore na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23

³⁰² European Parliament resolution of 16 March 2017 on the 2016 Commission Report on Montenegro, Dokument dostupan na linku: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0094+0+DOC+XML+V0//EN>.

³⁰³ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže.

poštovanje Etičkog kodeksa poslanika, a njime su obuhvaćene sve aktivnosti koje se tiču Etičkog kodeksa poslanika od njegovog usvajanja do kraja 2016. godine. U tom periodu **Odboru za ljudska prava i slobode podnijeto je pet prijava za kršenje Etičkog kodeksa od strane poslanika**. U 2015. je podnijeta jedna prijava, dok su preostale četiri podnijete u 2016. godini. **Nijedna od prijava nije razmotrena**, jer sjednice Odbora nijesu zakazane u roku predviđenom Etičkim kodeksom.

Iz NVO sektora navode da i pored postojanja prijava zbog povreda Etičkog kodeksa, o njima nije raspravljano budući da Etički kodeks sadrži odredbu po kojoj sjednice saziva zamjenik predsjednika Odbora, a koji je u tom periodu bio iz redova opozicije³⁰⁴.

Plan integriteta Skupštine Crne Gore usvojen je u martu 2016. godine, ali se odnosi samo na službu Skupštine i **ne obuhvata poslanike**. Službenik za izvještavanje o realizaciji plana integriteta je određen, ali se ne zna u kojoj mjeri je osposobljen da sprovodi analize rizika i planove integriteta. Nije bilo izvještaja o sprovođenju Plana integriteta za 2017. godinu, a Izvještaj za period mart-decembar 2016. godine je izrađen u aprilu 2017. godine i nakon toga je isti dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije³⁰⁵.

2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije

Agencija za sprječavanje korupcije nije uspostavila dobru saradnju sa NVO. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela koja su posebno značajna za borbu protiv korupcije, a iza zatvorenih vrata i bez konsultacija NVO usvojeni važni antikorupcijski zakoni. Saradnja sa NVO se zadržava na nivou kampanja i promocija aktivnosti. I dalje je mali broj prijava korupcije od strane građana institucijama, a nema podataka o rezultatima tih prijava.

Dvije mjere predviđene u ovoj oblasti su u potpunosti sprovedene, a tri su djelimično realizovane.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, u ovoj oblasti se kontinuirano realizuju četiri mjere, dok je jedna djelimično sprovedena.



Grafik 23: Realizacija mjera u oblasti 2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije

Agencija za sprječavanje korupcije je u 2017. godini u saradnji sa NVO "Aktivna zona", organizovala predavanje za predstavnike te NVO i učenike cetinjske gimnazije na kojem su polaznicima podijeljeni info-materijali iz kampanje "Ni centa za mito". Takođe, u saradnji sa Upravom za inspekcijske poslove i NVO Centar za građansko obrazovanje Agencija je pripremila 20.000 flajera na temu "Prijava korupciju u obrazovanju", koji su prosleđivani na organizovanim događajima. U 2016. godini Agencija za sprječavanje korupcije nije sprovodila zajedničke kampanje sa NVO u cilju podsticanja većeg i

³⁰⁴ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže.

³⁰⁵ Na osnovu podataka iz ovog izvještaja, Skupština je realizovala 17 mjera iz Plana integriteta, djelimično realizovala tri mjere, dok nerealizovanih mjera nema. Takođe, ustanovljeno je da postoji 10 rezidualnih rizika. Većina realizovanih mjera za temu je imala obuke i radionice, izradu strateških dokumenata, slobodni pristup informacijama, a značajno je i formiranje radne grupe za izmjenu i dopunu Etičkog kodeksa, kao i Plan za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrola u Skupštini.

efikasnijeg učešća građana u borbi protiv korupcije, već je samo prosljedila svoje brošure na adrese četiri NVO.

U 2017. godini Agencija je primila ukupno 67 prijava u postojanje korupcije, u toku 2016. godine Agenciji je prijavljeno 48 slučajeva korupcije, slično kao i u godini prije toga (45), ali nema informacija o ishodu tih prijava. Istraživanje NVO CEDEM pokazuje da se **svaki peti građanin boji da prijavi korupciju, dok svaki četvrti građanin ne vjeruje da bi došlo do istrage**³⁰⁶.

Prema dostupnim informacijama, u 2017. godini pripremljen je set zakona iz obrazovanja i u radu radne grupe učestvovala je jedna NVO. Takođe, 13 ministarstava je objavilo 48 javnih poziva za predlaganje NVO predstavnika u sastav radnih grupa, ali nema podataka o tome koliko se radnih grupa odnosilo na antikorupcijske pravne akte i u koliko takvih radnih grupa su učestvovali predstavnici NVO. Takođe, nema podataka koliko je javnih rasprava održano, kao ni okruglih stolova. Vlada navodi da je tokom 2016. objavljeno 80 poziva za učešće NVO u razne radne grupe, ali nema informacija o broju radnih grupa za izradu antikorupcijskih zakona koje su uspostavljene, a da u njih nije bio uključen predstavnik civilnog sektora. Iz Vlade konstatuju da je organizovana 21 javna rasprava kao i 12 konsultacija i okruglih stolova, ali nema informacija koliko se od njih odnosi na antikorupcijske zakone. S tim u vezi, ne može se procijeniti da li je povećan stepen uključenosti predstavnika NVO u rad radnih grupa koje formiraju državni organi na temu antikorupcije.

Ipak, **evidentno je da Vlada ne želi suštinsku saradnju sa NVO sektorom u oblasti antikorupcije**, jer važna tijela, kao što su Savjet za vladavinu prava ili Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, ne želi da proširi članovima iz civilnog sektora, niti da im omogući učešće u raspravi na sjednicama tih tijela.³⁰⁷

Prema navodima nevladinih organizacija **problematično je isključivanje zainteresovane javnosti, od strane Vlade, tokom pripremanja pojedinih zakonskih rješenja, kao i usvajanje zakona po skraćenoj proceduri**. Takođe, poseban problem je i način evaluacije NVO predloga i sugestija od strane državnih organa – jer se isti odbijaju bez adekvatne argumentacije. Uticaj civilnog sektora u pojedinim radnim tijelima, uključujući i radnu grupu za poglavlje 23, je ograničen zbog neravnopravnog položaja i nedostupnosti pojedinih dokumenata³⁰⁸.

U toku prethodne 2016. i 2017. godine niko iz civilnog sektora nije učestvovao u radu Odbora za antikorupciju. Godinu ranije, predstavnik NVO je bio pozvan na dvije od 13 održanih sjednica.

Na podportalu Kancelarije za saradnju sa NVO objavljene su tri publikacija NVO u 2017., godinu ranije samo jedan izvještaj jedne NVO je postavljen je na sajt Vlade ili nekog od ministarstava, a 2015. godine ni jedan izvještaj nije postavljen. Vlada nije organizovala okrugle stolove, debate i panele sa ciljem promocije izvještaja NVO u prethodnim godinama.

Predstavnici Agencije su u saradnji sa jednom NVO održali predavanja na sedam radionica u 2017. godini, a u 2016. godini od ukupno 18 obuka koje je realizovala Agencija za sprječavanje korupcije, jedna je bila organizovana u saradnji sa jednom NVO. Godinu ranije, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, prethodnica Agencije, nije organizovala ni jednu obuku u saradnji sa NVO. I dalje nema informacija da li je povećan stepen edukacije državnih službenika na različite teme iz oblasti borbe protiv korupcije.

³⁰⁶ Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, Radio slobodna Evropa, 11. jul 2017.

³⁰⁷ Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika u NVO Institut Alternativa.

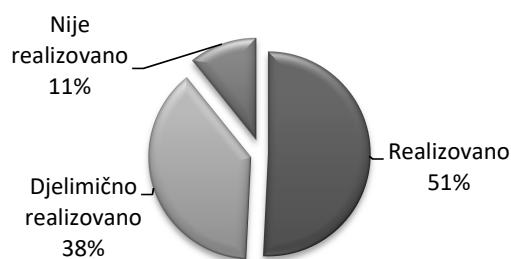
³⁰⁸ Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

2.2. REPRESIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

Još uvijek nije u potpunosti uspostavljena zaštićena elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka među službama za primjenu zakona. Nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije. U prošloj godini broj pravosnažnih presuda za korupciju je značajno manji u odnosu na prethodne godine, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdana. Nije bilo vidljivih rezultata u finansijskim istragama, a vrijednost imovine koja je oduzeta u prethodnim godinama je simbolična. Nije precizno navedeno da li se i koji dio oduzete imovine odnosi na koruptivna krivična djela. Novim zakonom se predviđaju uslovi za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene. Izmjenama zakona omogućeno je sklapanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela i značajno je produžena mogućnost trajanja mjera tajnog nadzora. Kroz te sporazume većina okrivljenih je dobila kazne koje su ispod zakonskog minimuma, a policija nije unaprijedila sistem za nadzor telekomunikacija tako da obezbijedi uslove za adekvatnu eksternu kontrolu. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka.

U ovoj oblasti realizovane su 33 mjere, 25 je djelimično sprovedeno, a šest mjera nije realizovano.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovana je 41 mjera, kontinuirano se realizuje 15, pet je djelimično realizovano, a tri mjere nijesu realizovane.



Grafik 24: Realizacija mjera u oblasti 2.2. Represivne radnje protiv korupcije

2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje

Ranije je formirano Specijalno tužilaštvo koje je zaduženo za borbu protiv korupcije, ali još uvijek nije u potpunosti uspostavljena zaštićena elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka među službama za primjenu zakona. Prema zvaničnim statističkim podacima nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije. U prošloj godini broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodne godine, a samo u jednom slučaju izrečena kazna je bila iznad zakonskog minimuma. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdana, a objavljena zvanična dokumenta pokazuju da Vlada netačno informiše Evropsku uniju o postupcima za korupciju, što je najvidljivije u vezi sa zastarom slučajeva.

U ovoj oblasti realizovano je 16 mjera a 11 je djelimično sprovedeno.

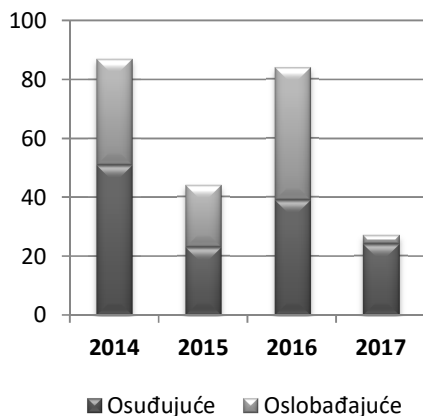
Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je 16 mjera, kontinuirano se realizuje šest, četiri su djelimično realizovane, a jedna mjera nije realizovana.



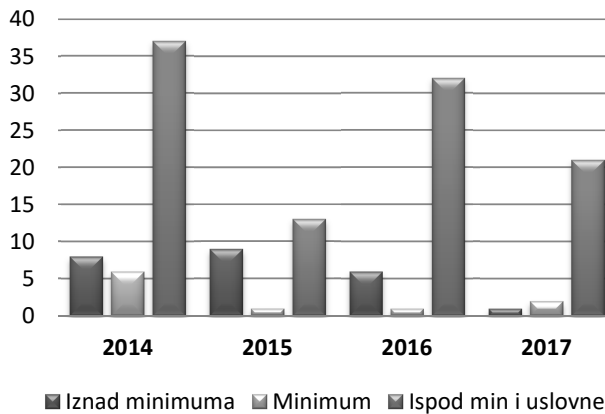
Grafik 25: Realizacija mjera u oblasti 2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje

Analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlaštenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije je usvojena u novembru 2013. godine od strane Vlade, dostupna je na sajtu Ministarstva pravde i sadrži većinu poglavlja koja su predviđena Akcionim planom.³⁰⁹ Ipak, u ovom dokumentu nema podataka o praktičnim problemima u lociranju imovine za prošireno oduzimanje imovinske koristi, niti su data uporedna iskustva drugih država, kao što je planirano. Analizom je dato osam konkretnih preporuka³¹⁰. Vlada je usvojila Plan realizacije zaključaka Analize početkom 2014. godine³¹¹.

Prema zvaničnim statističkim podacima, nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije³¹². Iako je u prethodnoj godini veći broj osuđujućih presuda nego oslobađajućih sudovi su dosudili u preko 95% slučajeva minimalne kazne ili ispod zakonskog minimuma ili uslovno osuđuju počiniocima krivičnih djela sa elementima korupcije.



Grafik 26: Pravosnažne presude za korupciju



Grafik 27: Osuđujuće pravosnažne presude

³⁰⁹ Analiza sadrži pregled propisa kojima su uspostavljeni državni organi i organi uprave za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i propisa na osnovu kojih se postupa u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Analiza daje pregled institucionalnog okvira zaduženog za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, njihovih ovlaštenja, međuinstitucionalne saradnje i relevantnih baza podataka. Takođe, u Analizi je dat pregled propisa kojima su uređeni uslovi i postupak privremenog i trajnog oduzimanja imovine, kao i staranje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom kao i onih koji se odnose na sprovođenje finansijskih istraga. U posebnom poglavlju dati su nedostaci postojećeg modela u smislu nadležnosti Uprave policije, Tužilaštva, Sudstva i Uprave carina.

³¹⁰ Preporuke predviđaju da se donesu Zakon o specijalnom tužilaštvu i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, da se izmijene Zakonik o krivičnom postupku i zakoni o sudovima, o unutrašnjim poslovima i o sudskim vještacima. Takođe, preporučuje se jačanje kadrovskih, tehničkih i prostornih kapaciteta ovih institucija, kao i razvoj informacionih sistema u Državnom tužilaštvu i omogućavanje pristupa bazama podataka drugih državnih organa.

³¹¹ Plan realizacije je sadržao 13 aktivnosti koje je bilo potrebno sprovesti u definisanim rokovima. Plan ne sadrži konkretne informacije koje se odnose na to kako se planira unaprijediti postupak oduzimanja imovinske koristi, ili kako jačati ulogu specijalnog istražnog tima, već se bavi izmjenama legislative u ovoj oblasti. Takođe, Plan ne definiše aktivnosti oko preuzimanja najboljih rješenja iz uporednih iskustava.

³¹² Statistički pokazatelji koje je Vlada u februaru 2018. godine dostavila Evropskoj komisiji, a nakon toga i MANS-u. Prema navodima Vlade, ti statistički podaci se odnose na sva krivična djela korupcije, uključujući ona koja su u nadležnosti Specijalnog tužioca, ali nema informacije koja konkretno krivična djela su data u sklopu statistike.

U 2017. godini, broj pravosnažnih presuda za korupciju je gotovo četiri puta manji u odnosu na 2016. godinu. Preko 160 suđenja za korupciju je i dalje u toku i ovaj broj iz godine u godinu raste. U toku je preko 300 istraga, dok je prethodne dvije godine ovaj broj bio i duplo veći. Detaljan pregled zvaničnih podataka je dat u priloženoj tabeli.

Postupci	2009. - 2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
A) Ukupan broj pravosnažnih presuda	528	181	80	124	42
A1) Oslobođajuće presude	191	36	21	45	3
A2) Osuđujuće presude	206	51	23³¹³	39	24
Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom	63	6	1	1	2
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	60		9	6	1
Presude sa kaznama ispod zakonskog minimuma i uslovne osude	83	37	13	32	21
A3) Ostale presude (npr. odbijajuće, kada oštećeni preuzme gonjenje)	131	94	36	40	15
B) Ukupan broj nepravosnažnih presuda	274	144	115	86	148
B1) Oslobođajuće presude	96	3	20	36	19
B2) Osuđujuće presude	13	81	54	26	99³¹⁴
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	34	25	19	1	14
Presude sa minimalnom zakonom propisanom ili manjom kaznom	43	42	23	4	54
Uslovne osude	36	14	12	21	31 ³¹⁵
B3) Ostale presude (npr. odbijajuće kada oštećeni preuzme gonjenje)	65	32	41	2	30
C) Odbačeni slučajevi	2130	558	584	499³¹⁶	199
C1) Slučajevi koji su odbijeni zbog zastare	47	0	10	13³¹⁷	9
D) Istrage koje su još uvijek u toku	57	192	689	772³¹⁸	310
E) Suđenja koja su još uvijek u toku	25	50	149	155³¹⁹	167

Tabela 4: Procesuiranje slučajeva korupcije u Crnoj Gori u periodu 2009. – 2017. godine.³²⁰

Zvanična statistika Vlade o zastarelim slučajevima, istragama i suđenjima koja su u toku je nepouzdana jer se podaci sa kraja 2016. godine razlikuju od podataka dostavljenih u 2017. godini.

Netačna i nepouzdana statistika Vlade, kojom se Evropska unija netačno informiše o postignućima Crne Gore najbolje se vidi na primjeru podataka o slučajevima koji su odbijeni zbog zastare. U tabeli bilansa sa kraja 2016. godine navedeno je da je takvih slučajeva u prethodnih sedam godina bilo skoro 300, dok se u novoj tabeli iz 2017. godine operiše sa brojem manjim od 80. Tužilaštvo, ipak, tvrdi da je do propusta došlo zbog tehničke greške³²¹.

³¹³ Vlada je u Tabeli bilansa, navela da je u 2015. godini bilo 35 osuđujućih presuda, ipak sabiranjem podkategorija (Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom, Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma, Presude sa kaznama ispod zakonskog minimuma i uslovne osude) zaključujemo da su donešene 23 osuđujuće presude.

³¹⁴ Prema Vladinoj tabeli bilansa navedeno je da je u drugoj polovini 2017. godine bilo 67 nepravosnažnih osuđujućih presuda. Međutim sabiranjem podkategorije nepravosnažnih osuđujućih presuda (Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma, Presude sa minimalnom zakonom propisanom ili manjom kaznom, Uslovne osude) dolazimo do 75 osuđujućih presuda za drugu polovinu 2017. godine, odnosno 99 za čitavu 2017. godinu.

³¹⁵ Od navedenih kazni tri su novčane kazne i jedan rad u javnom interesu

³¹⁶ U 2017. godini Vlada je u Tabelu bilansa dodala dio podataka za Odbačene slučajeve koji nisu bili cjeloviti na kraju 2016. godine

³¹⁷ U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 242 slučaja koji su odbijeni zbog zastare

³¹⁸ U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 488 istraga koji su u toku

³¹⁹ U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 354 suđenja koja su bila još uvijek u toku

³²⁰ Izvor: Vladina Tabela bilansa 2009. – 2017. godine koja je dostavljena članovima radne grupe za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava

³²¹ Komentar Višeg državnog tužilaštva na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

3. Total number of cases dismissed (no indictment)/closed	2130	558	103	481	264	
---	------	-----	-----	-----	-----	--

indictment)/closed	47	0	8	2	7	235
Cases dismissed/closed because of statute of limitation						
4. Still ongoing investigations	57	192	163	526	477 natural persons plus 5 legal persons	6
5. Still ongoing trials	25	50	44	105	64	290

Slika 1: Izvod iz Vladine tabele bilansa 2009-2016³²²

3. Total number of cases dismissed (no indictment)/closed	2130	558	103	481	264	235	141	58
Cases dismissed/closed because of statute of limitation	47	0	8	2	7	6	9	0
4. Still ongoing investigations	57	192	163	526	477 natural persons plus 5 legal persons	290	208	102
5. Still ongoing trials	25	50	44	105	64	91	90	77

Slika 2: Izvod iz Vladine tabele bilansa 2009-2017

Vrijednost trajno oduzete imovine je na simboličnom nivou, a detaljni podaci su dostupni u poglavlju 2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom.

Stupanjem na snagu novog Zakona o sudovima u martu 2015., ukinuto je Specijalno odjeljenje Višeg suda u Bijelom Polju i **nadležnosti za krivična djela korupcije, organizovanog kriminala, i ratnih zločina su centralizovane u Višem sudu u Podgorici**. Predmeti koji su bili u toku nijesu preuzeti, već je odlučeno da bjelopoljski sud okonča postupke, a ukoliko Apelacioni sud ukine presude, nove postupke po njima vodiće podgorički sud.

Specijalno državno tužilaštvo za krivično gonjenje visoke korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina formirano je donošenjem Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu u februaru 2015. godine, na osnovu kojeg je takođe upostavljena funkcionalna veza između Uprave policije i Specijalnog državnog tužilaštva.

Odluka o broju tužilaca u Specijalnom tužilaštvu donijeta je dva mjeseca nakon usvajanja zakona i njom je predviđeno da to tužilaštvo ima 11 tužilaca, odnosno jednog glavnog i 10 specijalnih tužilaca. Odmah nakon toga je objavljen javni oglas i sva sistematizovana mjesta su popunjena. Imenovanja pojedinih specijalnih tužilaca su vrlo kontroverzna, jer su odbacivali kao neosnovane krivične prijave za korupciju koje je glavni specijalni tužilac, njihov sadašnji nadređeni, ponovo otvorio³²³. Ovaj tužilac je čak napredovao i pored mjere zabrane napredovanja koju mu je izrekla Komisija za kodeks tužilačke etike zbog činjenice da je bez dozvole od kolege tužioca preuzeo slučaj i u njemu donio odluku.³²⁴

Specijalno tužilaštvo je preuzelo sve predmete od prethodnog Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, kao i zaposlene, opremu, sredstva i službenu dokumentaciju.

Vrhovno državno tužilaštvo navodi da je uspostavljen informacioni sistem Državnog tužilaštva, ali da korisničke licence za njegovo korišćenje tek treba da se nabave. Međutim, Vrhovno državno tužilaštvo nam nije dostavilo informaciju da li su ove licence nabavljene u 2017. godini.

Nema informacija da je izrađena Analiza sa predlogom mjera, u vezi postojeće infrastrukture i mogućnosti za pristup bazama podataka koja je planirana kako bi se uspostavila zaštićena

³²² Izvor: Odgovor Ministarstva evropskih poslova br. 107626 od 06. 02. 2017. godine

³²³ Dnevni list Vijesti, MANS: Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce, Podgorica, 26. jun 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mans-na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce-840014>.

³²⁴ Dnevna novina DAN, Uprkos zabrani napredovanja, izabran za specijalnog tužioca, Podgorica, 16. septembar 2015. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&datum=2015-09-16&clanak=510340&naslov=Uprkos%20zabrani%20napredovanja,%20izabran%20za%20specijalnog%20tu%BEioca>.

elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka i razmjenu informacija među službama za primjenu zakona.

Preduzeti su koraci na uspostavljanju zaštićene elektronske komunikacione mreže za međusobni pristup bazama podataka među službama za primjenu zakona – ali nije završeno povezivanje svih relevantnih organa sa tužilaštvom³²⁵. Uspostavljeni su zaštićeni elektronski kanali za komunikaciju koji su dostupni potpisnicima Sporazuma za unapređenje saradnje u oblasti suzbijanja kriminala, do završetka izrade njihovih informacionih sistema. Ranije je uspostavljen poseban zaštićeni elektronski komunikacioni “tunel” između Specijalnog tužilaštva i Uprave policije. U prethodnim godinama je obučeno ukupno 12 lica za korišćenje komunikacionog tunela, i to Glavni i svi specijalni tužioci i sekretar Specijalnog tužilaštva, dok nema informacija da je bilo ovih obuka u 2017. godini.

Nema sveobuhvatnih podataka o broju razmijenjenih informacija, broju pristupa podacima, broju istraga za koje je korištena zaštićena elektronska komunikaciona mreža radi pristupa podacima iz baza podataka i razmjene informacija³²⁶. Specijalno državno tužilaštvo je navelo da se ova komunikaciona mreža koristi po potrebi i kontinuirano.

Specijalno državno tužilaštvo se u junu 2015. uselilo u nove prostorije. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je donijet u oktobru te godine i predvidio je da u Specijalnom tužilaštvu bude zaposleno 43 državna službenika i namještenika. U 2017. godini je donijet novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u Specijalnom državnom tužilaštvu kojim je predviđeno 37 izvršilaca, što je smanjenje za šest zaposlenih u odnosu na prethodni Pravilnik. U Specijalnom državnom tužilaštvu na kraju prošle godine je bilo 35 zaposlenih službenika i namještenika. Glavni specijalni tužilac je u decembru 2017. godine, inicirao Tužilačkom savjetu da donese Odluku o povećanju broja specijalnih tužilaca u Specijalnom državnom tužilaštvu za još dva specijalna tužioca. Odsjeci policije za borbu protiv organizovanog kriminala, za suzbijanje opšteg kriminaliteta i za suzbijanje privrednog kriminaliteta su kontinuirano opremani tokom 2015. i 2016., dok u 2017. nema podataka da je bilo novih nabavki opreme. Tri odsjeka su ukupno obezbijedila 25 vozila, 54 računara, 30 komada komunikacione opreme i po četiri pancirna prsluka i metalne kase. Ipak nema informacije o tome što su ukupne potrebe ovih odsjeka u odnosu na to što je nabavljeno. Nijesu nabavljani setovi za prikupljanje dokaza.

Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Uprave policije usvojen je u martu 2015. Tim dokumentom je predviđena centralizacija linije rada privrednog kriminaliteta i definisane nadležnosti Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta i Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u sprovođenju finansijskih istraga. Pravilnik je ponovo mijenjan u septembru 2016. i februaru 2017. godine, ali ova rješenja iz 2015. godine nijesu mijenjana. MUP nije dostavio informacije o broju pokrenutih istraga od strane ovih odsjeka.

³²⁵ Služba za informaciono komunikacione tehnologije, informacionu bezbjednost i sisteme tehničkog nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova izvršila je konfiguraciju, instalaciju i testiranje kripto opreme namijenjene za uspostavljanje sigurne komunikacije u sledećim državnim organima: Vrhovno državno tužilaštvo ; Uprava carina; Poreska uprava; Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma); Ministarstvo pravde - potrebna mrežna podešavanja su izvršena, ali testiranje nije obavljeno zbog neophodne provjere uređaja od strane Agencije za nacionalnu bezbjednost u skladu sa procedurom definisanom u Ministarstvu pravde. Takođe, u navedenim državnim organima konfigurisane su i instalirane radne stanice shodno dogovoru sa poslednjeg održanog sastanka predstavnika navedenih državnih organa. Definisane su kontakt tačke u institucijama nadležnim za sprovođenje Sporazuma. Kontakt tačkama su kreirani mail nalozi i dodijeljeni odgovarajući digitalni sertifikati sa kojima je uspostavljena razmjena poruka između korisnika sistema sa mogućnošću razmjene fajlova. Služba za informaciono komunikacione tehnologije, informacionu bezbjednost i sisteme tehničkog nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova ima raspoložive web servise koje je dostavila ostalim institucijama.

³²⁶ Podaci su dostupni samo za drugu polovinu 2017. godine, i to informacije o razmjeni podataka Ministarstva unutrašnjih poslova sa drugim institucijama. Prema informacijama iz Vladinog izvještaja Odsjek za međunarodnu policijsku saradnju je sa drugim organima na nacionalnom nivou razmijenio 5385 informacija, od čega sa: Ministarstvom pravde 342, Državnim tužilaštvom 79 i sudovima 140. U komunikaciji unutar MUP-a razmijenjeno je 5528 informacija, a sa drugim organima u Crnoj Gori 61.

Prema poslednjim dostupnim informacijama, ukupan broj službenika zapošljenih na neodređeno vrijeme na sprovođenju mjera tajnog nadzora (MTN) je 51 - kao i krajem 2016. godine. Ipak, nema javno dostupnih podataka o broju potrebnih izvršilaca jer je dio Pravilnika o sistematizaciji koji se odnosi na ovaj sektor proglašen tajnim. Nema ni informacija da li kapaciteti Odsjeka za posebne provjere omogućavaju sprovođenje najmanje četiri terenske operacije istovremeno.

Nema podataka da su prethodne godine organizovane obuke posvećene mjerama tajnog nadzora, dok je toku 2016. godine organizovano šest obuka za 63 učesnika, i sve su držali strani eksperti, dok je 2015. organizovano 16 obuka za ukupno 150 učesnika, od čega su dva držali crnogorski treneri, a preostale strani eksperti. Uprava policije ima trenutno tri trenera koja su obučena da drže obuke na temu mjera tajnog nadzora.

Prema dostupnim podacima, u prethodnoj godini nije bilo nabavke opreme za Odsjek za posebne provjere, a Vlada navodi da je instalacija opreme nabavljena u 2016. godini završena u januaru 2017. godine. U ranijim godinama obezbijeđen je dio potrebne opreme za Odsjek za posebne provjere³²⁷. Ipak, podaci o većini nabavljene opreme su klasifikovani, odnosno informacije o tome što je tačno nabavljeno nijesu dostupne. **Nema informacija da li su u sistemu za nadzor komunikacija unaprijeđeni mehanizmi elektronskog evidentiranja i eksterne kontrole primjene mjera tajnog nadzora.**

Informacije o količini i vrsti nabavljene računarske opreme i komunikacione opreme za Jedinicu za prikrivene isljednike su proglašene tajnim od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Vlada navodi da je postupak povjerljive nabavke dijela tehničkih sredstava-setova za prikupljanje dokaza više puta iniciran ali da nabavka nije realizovana ni u 2017. godini. Takođe, nema ni informacija o broju istraga koje su pokrenute na osnovu angažovanja prikriivenih isljednika u prethodnim godinama.

Određene su ciljne grupe u tužilaštvima i sudovima koje treba da prođu specijalističke obuke o primjeni savremenih istražnih metoda i korišćenju dokaza prikupljenih tim putem. U poslednje tri godine organizovano je oko 40 obuka za preko 600 polaznika.

U toku 2017. godine nije nabavljena "N Case" oprema, kao ni drugi uređaji neophodni za forenzičko ispitivanje mobilnih telefona i ispitivanje bankovnih računa, a krajem iste godine radi testiranja preuzeta je na revers oprema za dekodiranje telefona - UFED4PC - Cellebrite. U toku 2016. godine MUP nije nabavljao opremu „N Case“ niti druge uređaje neophodne za forenzičko ispitivanje mobilnih telefona i ispitivanje bankovnih računa u Forenzičkom centru. Godinu ranije nabavljen je jedan XRY uređaj za vještačenje mobilnih telefona.

U 2017. godini je sprovedeno pet obuka za 14 službenika Forenzičkog centra iz oblasti forenzičke analize računara, mobilnih telefona i bankovnih kartica, dok u ranijim godinama istih nije bilo.

Tokom poslednje tri godine organizovano je osam nacionalnih i regionalnih obuka, koje je pohađalo preko 200 predstavnika policije, tužilaštva i sudstva na temu mjera tajnog nadzora, korišćenja ovih dokaza na sudu i njihovog pribavljanja u prekograničnoj saradnji. U istom periodu organizovano je osam obuka za preko 260 učesnika iz policije, tužilaštva i sudstva u vezi sa primjenom MTN-a u skladu sa zakonima o zaštiti ličnih podataka i o tajnim podacima.

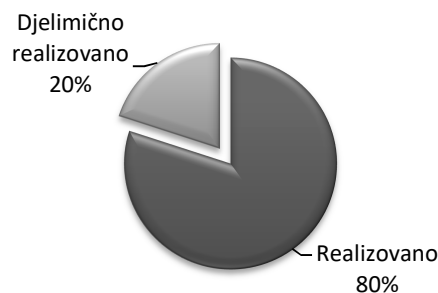
³²⁷ U toku 2016. pokrenut je postupak nabavke vozila, ali nema informacija da li je postupak okončan. Takođe, potpisan je ugovor za nadogradnju sistema za nadzor komunikacija, s tim što će se instalacija nabavljenih sistema desiti tek u 2017. godini. Godinu ranije, nabavljena je oprema vrijednosti preko 300 hiljada eura, za koju se navodi da je instalirana.

2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku nijesu uključile većinu komentara evropskih eksperata, a njima je omogućeno sklapanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela, dok je značajno produžena mogućnost trajanja mjera tajnog nadzora. Praksa pokazuje da kroz sporazume o priznanju krivice okrivljeni dobijaju kazne koje su ispod zakonskog minimuma i to bez obrazlaganja razloga iz kojih su dosuđene.

U ovoj oblasti četiri mjere su realizovane, dok je jedna djelimično realizovana.

Vlada je, međutim, tri mjere ocijenila kao realizovane, dok se dvije mjere realizuju u kontinuitetu.



Grafik 28: Realizacija mjera u oblasti 2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)

Vlada je sredinom 2013. godine donijela Izvještaj o potrebi izmjena i dopuna ZKP-a³²⁸. Izmjene i dopune ZKP-a donijete su u junu 2015. godine³²⁹, a čak **25 od 36 predloga koje je dala ekspertkinja Evropske unije nije uključeno u zakon**³³⁰. Na primjer, Vlada je ignorisala sugestije da se precizno normiraju radnje u postupku koje savjetnici u tužilaštvu mogu da preduzimaju u ime tužioca, da se propiše obaveza obrazlaganja konkretne zabrane za pristup spisima predmeta okrivljenim i njihovim braniocima u slučajevima kada je to pravo uskraćeno zbog ugrožavanja istrage, nacionalne bezbjednosti ili zaštite svjedoka. Takođe, Vlada je ignorisala i preporuku da se detaljnije definiše uloga tužioca u slučajevima kada policija pristupa telekomunikacionim podacima, nakon što od sudije za istragu dobije dozvolu.

Prema navodima advokata, usvajanjem ovih izmjena i dopuna ZKP, **omogućeno je zaključivanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela, uključujući i krivična djela organizovanog kriminala**, što je odmah počelo da se primjenjuje na rijetke slučajeve organizovanog kriminala u kojima su optuženi visoki javni funkcioneri, kao što je to bio slučaj sa Svetozarom Marovićem.

Za razliku od drugih zakonodavstava, crnogorski ZKP **ne propisuje da kazna koja se po sporazumu treba izreći okrivljenom po pravilu ne može biti ispod zakonskog minimuma za krivično djelo koje se okrivljenom stavlja na teret** i da se ona samo izuzetno može ublažiti pod uslovima propisanim Krivičnim zakonikom. Zato se u praksi često **dogovoraју kazne koje su ispod zakonskog minimuma**, bez valjanog obrazloženja.³³¹ Iz presuda koje su donijete na osnovu sporazuma o priznanju krivice, koje su javno dostupne na sajtu sudova, vidi se da je samo u jednom slučaju dogovorena kazna koja je na granici zakonom propisanog minimuma. **U svim drugim slučajevima dogovorena je i izrečena kazna koja je znatno ispod zakonom propisanog minimuma**. Presude nemaju obrazloženje zašto je kazna tako ublažena, već se paušalno nabrajaju olakšavajuće okolnosti. U presudama takođe **nema**

³²⁸ Od devet oblasti predviđenih mjerom iz Akcionog plana, Izvještaj je obuhvatio osam, dok se izmjenom odredbi kojima se uređuju odbočaj krivične prijave i kontrola odbočaja nije bavio. Izvještajem je bilo predviđeno da se ZKP treba izmijeniti do oktobra 2014. godine.

³²⁹ Na izmjenama je radila radna grupa sačinjena od devet članova iz Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, Pravnog fakulteta i Advokatske komore.

³³⁰ Ocjenjivanje nacrta ZKP-a koje je izvršila Martina Spreitzer-Kropiunik koje je MANS-u dostavljeno preko Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

³³¹ Dnevna novina „DAN“, *Blagim kaznama podstiču kriminalce*, Podgorica, 13. februar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=585904&datum=2017-02-13&naslov=Blagim%20kaznama%20podsti%20E8u%20kriminalce>.

bilo kakvog obrazloženja da dogovorena kazna odgovara svrsi izricanja krivičnih sankcija, što je jedan od neophodnih zakonskih uslova da bi sud prihvatio sporazum o priznanju krivice.

Novim ZKP-om značajno su proširena ovlaštenja tužilaštva i suda u određivanju mjera tajnog nadzora, prije svega tako što je omogućeno njihovo trajanje na ukupno 18 mjeseci, odnosno 11 mjeseci duže u odnosu na prethodno zakonsko rješenje, kao i mogućnost da se mjere tajnog nadzora odrede prema licima čiji identitet nije poznat, što može da dovede do brojnih zloupotreba u praksi.³³²

Nijesu rađene analize ili izvještaji o unapređenju postupka izviđaja, odnosno o povećanju broja pokrenutih istraga u predmetima i broju predmeta koji završe na sudu u periodu prije i nakon usvajanja izmjena i dopuna ZKP. Dostupni statistički podaci³³³ pokazuju da nakon donošenja izmjena ZKP-a sredinom 2015. nije došlo do kontinuiranog povećanja ni broja pravosnažnih³³⁴ ni broja nepravosnažnih³³⁵ osuđujućih presuda za korupciju, već je prisutna tendencije pada.

Tokom prethodne tri godine organizovano je 55 obuka u vezi sa primjenom izmjena i dopuna ZKP, koje je pohađalo preko 700 polaznika, sudija, tužilaca, policajaca i advokata.

Plan praćenja primjene izmijenjenih i dopunjenih odredbi ZKP-a donijet je u septembru 2015. i predviđeno je da se polugodišnje izvještava o njegovoj realizaciji. Taj plan sadrži samo tri mjere koje se razlikuju od onoga što je već definisano akcionim planovima za 23. i 24. pregovaračko poglavlje. Sve te tri mjere su sprovedene, odnosno na sajtu Ministarstva pravde je objavljen prečišćen tekst ZKPa, a dva flajera, o pravu na pritužbu na rješenje o odbacivanju krivične prijave i o institutu sporazuma o priznanju krivice su odštampana i podijeljena pravosudnim organima i Upravi policije. Vlada je u posljednje dvije godine usvojila četiri izvještaja o realizaciji mjera iz Plana praćenja implementacije Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku.

U decembru 2015. godine donijet je novi Zakon o carinskoj službi u kojem su detaljno razrađeni poslovi koje vrši Uprava carina, uključujući i nadzor, kao i ovlaštenja rukovodećih lica i carinskih službenika u poslovima preduzimanja različitih mjera. Zakon je pozitivno ocijenjen od strane Evropske unije u izvještaju o napretku za 2016. godinu.³³⁶ Nadležni organi nijesu dali bilo kakvu informaciju o tome da li je i u kojem obimu vođenje pretkrivičnog postupka efikasnije zbog ovih zakonskih izmjena.

2.2.3. Finansijske istrage

Iako je uspostavljeno Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije i formirani specijalni istražni timovi, nema vidljivih pomaka kada su u pitanju finansijske istrage. Usvojen je Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, ali se njime predviđaju uslovi za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene u odnosu na ranija rješenja. Službenici svih relevantnih institucija su pohađali brojne obuke i međunarodne skupove koji su se odnosili na finansijske istrage, ali još uvijek nema konkretnih rezultata.

³³² Dnevni list „Vijesti“, *Vlada uvodi „velikog brata“*, Podgorica, 3. jun 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-uvodi-velikog-brata-836552>.

³³³ Više informacija o statističkim podacima o borbi protiv korupcije dostupno je u poglavlju 2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje.

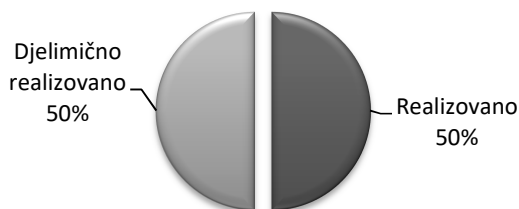
³³⁴ U 2014. takvih je presuda bilo 51, u 2015. se smanjio broj na 35, a u 2016. blago povećao na 39, a u 2017. godini opet pao i to na duplo manje u odnosu na 2014 godinu tj na 24.

³³⁵ U 2014. takvih je presuda bilo 81, u 2015. se smanjio broj na 54, a u 2016. duplo smanjio na 26, da bi u 2017. godini porastao na 67.

³³⁶ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

U ovoj oblasti tri mjere su realizovan, a tri su djelimično realizovane.

Vlada je, sa druge strane, cijenila da je pet mjera realizovano dok se jedna realizuje u kontinuitetu.



*Grafik 29: Realizacija mjera u oblasti
2.2.3. Finansijske istrage*

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu donijet je u februaru 2015. godine. Zakonom se predviđa mogućnost **uspostavljanja specijalnih istražnih timova** za posebno složene predmete, u kojem mogu učestvovati zaposleni iz uprava zaduženih za poreze, carine i sprječavanje pranja novca kao i drugih nadležnih organa. Ipak, zakonom se ne daje mogućnost angažovanja stručnih lica u timovima iz oblasti računovodstva, pranja novca, bankarstva i međunarodnih bankarskih transakcija i poreza ukoliko ona nijesu zaposlena u državnoj upravi. Od donošenja Zakona do kraja 2017. godine formirani su **specijalni timovi za 17 predmeta**, od čega dva u 2017. godini. Nema sveobuhvatnih informacija iz kojih bi se moglo utvrditi da li je i koliko povećana stopa uspješnosti u vođenju istraga u predmetima u kojima su ti timovi formirani.

Prema podacima iz izveštaja Specijalnog državnog tužilaštva u 2017. godini su pokrenute finansijske istrage u 19 predmeta protiv 116 fizičkih i četiri pravna lica. **Evidentno je da u 2017. godini nema vidljivih rezultata u vezi finansijskih istraga, pa samim tim ni rezultata specijalnih istražnih timova**³³⁷.

Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću donijet je u septembru, a stupio je na snagu u novembru 2015. godine. Zakonom je uređen postupak vođenja finansijskih istraga i institut oduzimanja imovine, odnosno odredbe o oduzimanju, upravljanju, staranju i povraćaju imovine. Nema javno dostupnih informacija da li je i u kojem obimu Zakon usklađen sa EU Direktivom 2014/42.

Novi Zakon propisuje uslove za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene u odnosu na ranija rješenja iz Zakonika o krivičnom postupku. Naime, kao jedan od uslova za oduzimanje imovine zakon propisuje da učinilac „učini vjerovatnim“ da porijeklo te imovine nije nezakonito. ZKP je ranije propisivao da učinilac mora to i da dokaže, što je znatno viši pravni standard i nepovoljnije je za učinioce.

Evropska komisija u izvještaju o napretku za 2016. godinu ukazuje da Crna Gora mora unaprijediti kapacitete za sprovođenje finansijskih istraga i uspostaviti bilans slučajeva zaplijene i konfiskacije kriminalne imovine. EU posebno ukazuje na alarmantno stanje u oblasti droga, gdje i dalje ne postoji bilans slučajeva konfiskovane imovine koja je nastala iz krivičnih djela u vezi sa drogom, niti u toj oblasti postoje bilo kakve finansijske istrage.³³⁸

Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Uprave policije, koji je sačinila radna grupa ove institucije, usvojen je u martu 2015. U okviru **Sektora kriminalističke policije** predviđene su **posebne grupe** koje se bave finansijskim istragama,

³³⁷ Veselin Raduović, advokat.

³³⁸ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

visokotehnoškim kriminalom, trgovinom ljudima i terorizmom³³⁹. U toku 2015. godine od sistematizovanih 17 radnih mjesta u ovim grupama bilo je popunjeno 15, a od tada nisu vršena nova zapošljavanja. Pravilnikom koji je donešen u februaru 2017. godine, broj radnih mjesta za posebne grupe koje se bave finansijskim istragama, visokotehnoškim kriminalom, trgovinom ljudima i terorizmom se povećao na 21.

Nije moguće utvrditi kolikim brojem službenika raspolaže Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta. U 2017. godini nije bilo zapošljavanja, prema informacijama koje smo dobili od MUP-a, u toku 2016. godine u taj Odsjek je preraspoređena jedna osoba, ali je zato iz ovog Odsjeka otišlo šest lica, dok je jednom istekao ugovor na određeno vrijeme. MUP navodi da je tokom 2015. godine izvršena interna relokacija predloženih službenika, ali ne daje detaljnije informacije.

MUP je naveo da je od septembra 2015. do kraja jula 2016. godine podnijeta 371 krivična prijava, protiv 444 lica za počinjenih 511 krivičnih djela kojima je pričinjena šteta preko 26 miliona eura. MUP nam nije dostavio informaciju o broju istraga pokrenutih po osnovu podnijetih prijavi. Podaci za ostatak 2016. i cijelu 2017. godinu nisu dostupni.

Tokom prethodne dvije godine realizovano je 13 obuka vezanih za sprovođenje finansijskih istraga, koje je pohađalo 250 predstavnika policije, tužilaštva, sudstva i drugih relevantnih institucija. Nema informacija da li su inspektori, sudije i tužioci u potpunosti obučeni za sprovođenje finansijskih istraga ili su planirane dodatne obuke u narednom periodu.

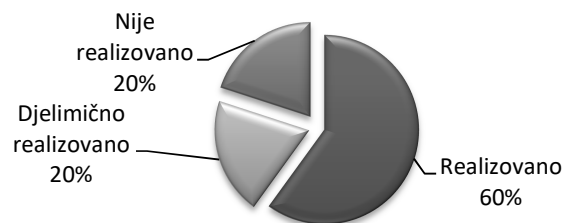
U prethodne dvije godine organizovano je 17 naučnih skupova sa ciljem razmjene iskustava na regionalnom i međunarodnom nivou u oblasti borbe protiv korupcije s posebnim osvrtom na finansijske istrage i prikupljanje dokaza na međunarodnom nivou na kojima je učestvovalo najmanje 200 predstavnika crnogorskih institucija.

2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja

Prema dostupnim informacijama, potpisan je samo sporazum o saradnji policije i tužilaštva o razmjeni informacija neophodnih za prikupljanje podataka u prekrivičnom i krivičnom postupku, ali ne i sporazumi sa drugim važnim institucijama kojima bi se omogućio pristup podacima u prekrivičnom i krivičnom postupku. U zvaničnom izvještaju o sprovođenju Akcionog plana Vlada je navela više potpisanih sporazuma, iako se ni jedan od njih nije odnosio na razmjenu podataka.

U ovoj oblasti jedna mjera je djelimično realizovana, tri su realizovane a realizacija jedne mjere nije ni započela.

Vlada sa druge strane tvrdi kako su četiri mjere realizovane, dok se jedna realizuje u kontinuitetu.



Grafik 30: Realizacija mjera u oblasti 2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja

³³⁹ Prethodno je, početkom 2014. godine izrađena procjena potrebnog povećanja broja službenika za finansijske istrage, visokotehnički kriminal, trgovinu ljudima i terorizam ali taj dokument nije javno dostupan.

U aprilu 2014. potpisan je Protokol o saradnji Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva kojim je regulisana saradnja u prekrivičnom i krivičnom postupku i razrađene uloge policije i tužilaštva prilikom sprovođenja radnji u izviđaju. Sporazum je dostupan na sajtu Vrhovnog državnog tužilaštva.

Prema dostupnim informacijama, Policija i tužilaštvo nijesu potpisivali sporazume sa Poreskom, Upravom carina, Lučkom kapetanijom i drugim državnim organima o razmjeni informacija u prekrivičnom i krivičnom postupku. Sporazumi koje je Vlada navela u zvaničnom izvještaju, ne odnose se na ova pitanja.³⁴⁰ Preostale tri mjere iz ove oblasti potpuno su iste kao i mjere iz prethodnih poglavlja³⁴¹, pa se njihovim ponavljanjem samo fiktivno povećavaju statistički rezultati o sprovođenju Akcionog plana.

2.2.5. Jednoobraznost statističkih podataka

Iako tužilaštvo tvrdi da je uspostavljen informacioni sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, podaci pokazuju da on u praksi samo parcijalno funkcioniše, te da nijesu sva tužilaštva uvezana u ovaj sistem.

U ovoj oblasti svih pet mjera nije sprovedeno.

Vlada u zvaničnom izvještaju navodi da su dvije mjere realizovane, jedna je djelimično realizovana, a dvije nijesu realizovane.

Nije
realizovano
100%



Grafik 31: Realizacija mjera u oblasti 2.2.5. Jednoobraznost statističkih podataka

U izvještaju o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje **Vlada tvrdi da je urađena Analiza mogućnosti primjene postojećeg pravosudnog informacionog sistema (PRIS)** u odnosu na **statističko praćenje krivičnih djela sa elementima korupcije** od podnošenja krivične prijave do donošenja pravosnažne presude tokom 2014. godine. Međutim, **Sudski savjet** nas je obavijestio da takva analiza nikada **nije urađena**.

Takođe, Vlada tvrdi da je uspostavljen sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije, kao i da je omogućeno automatsko ažuriranje sistema, ali izvještaj koje nam je dostavio Sudski savjet to demantuju. **Još uvijek nije uspostavljen sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije, kao ni automatsko ažuriranje sistema.** Naime, statistički izvještaji koje nam je dostavio Sudski savjet sadrže samo podatke sudstva ali nema podataka za tužilaštvo. Dalje, ovaj izvještaj ne sadrži statistički pregled slučajeva korupcije, već daje ukupne statističke pokazatelje o radu sudova, koji su podijeljeni na krivične, parnične i druge tipove predmeta, te daje različite informacije o broju predmeta koje su sudovi rješavali, dinamici rješavanja predmeta, pravosnažnosti i slično. Iz dobijenih podataka jasno je da **ne postoji jednoobrazna statistika na svim nivoima u oblasti korupcije.**

³⁴⁰ Uprava policije i Uprava carina potpisale su Sporazum o standardnim operativnim procedurama u okviru Globalnog programa kontejnera Luka Bar. Takođe, Potpisani su sporazumi između Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva, odnosno Vrhovnog suda kojima se primarno definiše način obezbjeđenja objekata.

³⁴¹ Mjere br. 2.2.1.1., 2.2.1.2. i 2.2.2.2, odnosno analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlaštenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, donošenje Plana realizacije zaključaka te Analize i izmjene odredbi ZKP-a kojima se uređuju ovlaštenja i radnje policije i drugih organa u izviđaju.

Sekretarijat Tužilačkog savjeta nas je obavijestio da je u državnim tužilaštvima uspostavljen sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice jer su ista uspostavila informacijski IBM Case Management System, koji sadrži evidenciju za sva krivična djela, pa samim tim i koruptivna. Međutim, na osnovu dostupnih informacija, **nije moguće utvrditi da je sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice uspostavljen i funkcionalan u cjelokupnom tužilačkom sistemu.** Naime, većina državnih tužilaštava³⁴² su zahtjev kojim je tražen Izvod iz sistema za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice prosljedila Vrhovnom državnom tužilaštvu. Jedino Osnovna državna tužilaštva u Beranama i u Pljevljima tvrde da kod njih ne postoji poseban sistem za praćenje koruptivnih predmeta, dok je Osnovno tužilaštvo iz Herceg-Novog dostavilo statističke podatke o krivičnim prijavama i predmetima koji nijesu predmet ove mjere. S druge strane, od Vrhovnog državnog tužilaštva nismo dobili izvod iz sistema, ali ono navodi da državno tužilaštvo posjeduje jedinstveni informacijski sistem u kome se prate sve prijave za sva krivična djela, pa i djela sa elementima korupcije, i izlistalo šta se prikuplja od informacija u sistemu³⁴³.

Prema podacima Vlade nije uspostavljen sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, koji je trebalo da se realizuje još u novembru 2015. godine. Radna grupa za realizaciju Akcionog plana IKT³⁴⁴ Strategije izradila je analizu trenutnog stanja softverskih rješenja, računarske opreme, kao i popis institucija i organa i podataka sa kojima je potrebno izvršiti povezivanje iz institucija pravosuđa. S druge strane, MUP je pripremio Sporazum o elektronskoj razmjeni podataka između Ministarstva finansija³⁴⁵, Ministarstva pravde, Vrhovnog državnog tužilaštva i Vrhovnog suda. Vlada navodi da je u oktobru 2017. godine potpisan Sporazum za unapređenje saradnje u oblasti suzbijanja kriminaliteta, ali nije jasno da li se isti odnosi na sporazum koji je MUP ranije pripremio. Tokom prethodne tri godine nisu sprovedene obuke lica zaduženih za vođenje, praćenje i izvještavanje o statistici za krivična djela sa elementima korupcije, niti postoji plan takvih obuka.

2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom

Donešen je poseban Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, uspostavljena je posebna institucija za staranje o imovini i pojačani su njeni kapaciteti kroz zapošljavanje i obuke. Registar oduzete imovine nije javno dostupan, ali se iz objavljenih statističkih podataka može zaključiti da je vrijednost imovine koja je oduzeta simbolična. Ipak, nije precizno navedeno da li se i koji dio oduzete imovine odnosi na koruptivna krivična djela. Uprava se susrela sa problemima u upravljanju imovinom na

³⁴² Viša državna tužilaštva u Podgorici i Bijelom Polju, Osnovna državna tužilaštva u: Podgorici, Cetinju, Baru, Ulcinju, Kotoru, Nikšiću, Kolašinu, Bijelom Polju, Rožajama i Plavu

³⁴³ U okviru sistema prikupljaju se sledeći podaci za praćenje predmeta od krivične prijave do optužnice: vrsta upisnika, redni broj predmeta, godina predmeta, datum i vrijeme prijema krivične prijave, datum i broj prijave kod pošiljaoca, podnosilac prijave, podaci o oštećenom (fizičko lice/pravno lice/strana država/Crna Gora-institucija, iznos oštećenja); podaci o osumnjičenom (ime, prezime, ime oca, jedinstveni matični broj, godište, pol) i počinjenim krivičnim djelima (osnovno i ostala krivična djela, naziv zakona, glava i naziv krivičnog djela, član, stav, tačka, datum izvršenja krivičnog djela, opis izvršenja, indikator da li je osumnjičeni povratnik u izvršenju krivičnog djela iz prijave, podaci o zadržavanju lica, pritvoru, podaci o mjerama nadzora (vrsta mjere i datum donošenja), predlog mjera bezbjednosti i odluka po predlogu, dokazne radnje na predlog tužioca/sudije za istragu/osumnjičenog (vrsta i datum), naredba o sprovođenju istrage (datum o sprovođenju istrage, datum o sprovođenju finansijske istrage, datum o proširenju istrage), podaci o oduzimanju imovinske koristi (način oduzimanja privremeno/trajno, odluka suda po predlogu o oduzimanju, vrsta i vrijednost imovine); podaci o prekidu istrage (broj i datum naredbe o prekidu, pravni osnov za prekid istrage), podaci o obustavi istrage (broj i datum naredbe o obustavi, pravni osnov za obustavu), odbačaj krivične prijave (razlog i datum odbačaja); podaci o odlaganju krivičnog gonjenja (rješenje o odlaganju, rok za izvršenje obaveze, novčani iznos i naziv u čiju korist se uplaćuje određeni iznos); sporazum o priznanju krivice (datum predloga i datum zaključenja), optuženje (optužni predlog/optužnica), podaci o kontroli optužnice, odluka suda (prvostepena i drugostepena, vrsta odluke, vrsta i visina sankcije), podaci o žalbi i rješenje po žalbi.

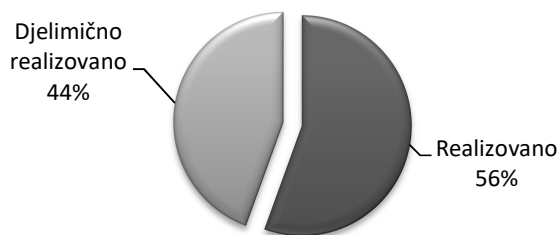
³⁴⁴ Strategija Informaciono-komunikacionih tehnologija

³⁴⁵ Svi pripadajući organi od značaja za suzbijanje organizovanog kriminala

koje nije imala adekvatan proceduralni odgovor, a konkretni slučajevi dovode u pitanje kvalitet njenog rada.

U ovoj oblasti pet mjera je realizovan, a četiri mjere su djelimično realizovane.

Vlada je čak šest mjera ocijenila kao realizovane, dok se za tri navodi da se realizuju kontinuirano.



Grafik 32: Realizacija mjera u oblasti
2.2.6 Konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom

Vlada je u novembru 2013. godine usvojila Analizu organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, koja je obavljena na internet stranici Vlade. Ovaj dokument sadrži preporuke koje se odnose na unapređenje normativnog i institucionalnog okvira³⁴⁶.

U skladu sa preporukom iz analize, Skupština je u septembru 2015. usvojila **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću**. Nema podataka da li je i u kojoj mjeri Zakon usklađen sa EU Direktivom, a sama Evropska unija kritikuje nedostatke rezultata u ovoj oblasti³⁴⁷.

Povećani su kapaciteti Uprave za imovinu, jer su zaposlena dva službenika tokom 2014. i 2015. godine. Tokom 2016. i 2017. godine nije bilo zapošljavanja novih službenika, iako je usvojen novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Novim pravilnikom broj službenika u sektoru za upravljanje oduzetom imovinom povećan je sa četiri na 12.

Uprava za imovinu izradila je Priručnik o primjeni Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini 2013. godine. Ovim Pravilnikom, međutim, **nijesu određeni jasni kriterijumi za upravljanje različitim vrstama imovine, već se kao glavni kriterijum navodi ponuđena cijena za imovinu**. Upravo iz tog razloga, u ranijem periodu postojali su slučajevi kada su imovinu, koju je ova Uprava privremeno oduzimala, u zakup uzimala lica bliska osumnjičenima od kojih je ta imovina oduzeta. Takav je bio slučaj sa Darkom Šarićem, čiju je imovinu zakupio advokat njegovog brata.³⁴⁸ Takođe, Uprava za imovinu posjeduje i Priručnik o upravljanju imovinskom koristi stečenom kriminalnom djelatnošću koji nema obavezujući karakter, već je jedna vrsta udžbenika.

Prema informacijama Vlade, **elektronski registar oduzete imovine** uspostavljen je 2013. godine i sadrži informacije o broju odluke, nazivu suda odnosno organa nadležnog za vođenje postupka, vrsti i procijenjenoj vrijednosti imovine i licu od kojeg je imovina oduzeta. Međutim, registar **nije javno dostupan** pa nije moguće provjeriti da li sadrži podatke koje Vlada navodi.

U prethodnom periodu nijesu oduzimate nekretnine ili druga imovina veće vrijednosti stečena krivičnim djelima. Uprava za imovinu sačinila je polugodišnje izvještaje za 2017. i 2016. godinu i

³⁴⁶ Iako je Akcionim planom bilo predviđeno da sadrži pregled postojećeg stanja oduzete imovine, informacije o upravljanju oduzetom imovinu i daljem staranju o istoj, analiza ne sadrži ove informacije. Samim tim, nije dat ni pregled slučajeva i vrijednosti trajno oduzete imovine na godišnjem nivou.

³⁴⁷ Više informacija dato je u poglavlju 2.2.3. Finansijske istrage, s obzirom da se i u ovom slučaju radi o identičnoj mjeri koja je dva puta navedena u Akcionom planu.

³⁴⁸ Vijesti online, *Imovinu Duška Šarića zakupio advokat njegovog brata*, Vijesti, Podgorica, 14. avgust 2013. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/imovinu-duska-sarica-zakupio-advokat-njegovog-brata-144250>.

objavila ih na internet stranici. Uprava je u 2017. godini trajno oduzela imovinu u 13 slučajeva. Oduzeta su dva vozila, preko 20 satova, preko 400 komada odjeće i obuće, preko 3 hiljade šteda cigareta, više komada opreme za podvodni ribolov, više komada sanitarija i prehrambenih proizvoda. Nema podataka o ukupnoj vrijednosti trajno oduzete imovine u **2017. godini, dok Vlada navodi da u drugoj polovini ove godine nije bilo trajno oduzete imovine u slučajevima korupcije.** Tokom 2016. godine bilo je 32 slučaja trajno oduzete imovine, od čega se 30 odnosi na oduzimanje vatrenog oružja i municije, a preostala dva slučaja na oduzimanje duvanskih proizvoda. Za godinu ranije dostupan je samo jedan, godišnji izvještaj, iz kojeg se vidi da su tokom 2015. sudovi su donijeli 54 rješenja o trajnom oduzimanju imovine, a procijenjena vrijednost ove imovine je bila 6.000 eura³⁴⁹. Međutim, u vrijednost ove imovine nije uključena procijenjena vrijednost osam oduzetih vozila, jer izvještaj ove podatke ne sadrži.

Konkretni slučajevi dovode u pitanje kvalitet upravljanja oduzetom imovinom od strane Uprave. Naime, Uprava je objavila da je u trogodišnjem periodu, odnosno od 2013.-2015. godine zaradila 210.415,73 eura od raspolaganja oduzetom imovinom, uglavnom u slučajevima Kalić i Šarić³⁵⁰. Međutim, nakon oslobađajuće presude u slučaju Kalić, država im je vratila imovinu i stečene prihode, ali njihov advokat tvrdi da je imovini pričinjena određena šteta³⁵¹.

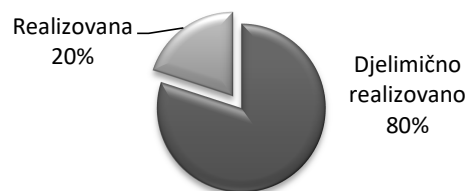
Uprava za imovinu postala je samostalni organ uprave stupanjem na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu uprave rada državne uprave, krajem 2015. godine. U 2017. godini organizovano je osam obuka u oblasti staranja i upravljanja oduzetom imovinom, na kojima je prisustvovalo 38 službenika Uprave za imovinu, godinu ranije održano je sedam obuka kojima je prisustvovalo ukupno 43 predstavnika Uprave, u 2015. nije bilo obuka, a u 2014. su održane četiri obuke za 20 polaznika. Tokom prošle godine održano je pet obuka o finansijskim istragama, otkrivanju i zamrzavanju imovine stečene krivičnim djelom na kojima su prisustvovala 92 predstavnika tužilaštva, sudstva i policije i drugih institucija, a 2016. godine organizovano je 10 ovakvih obuka za oko 100 predstavnika tužilaštva, sudstva, policije i drugih institucija.

2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

Iako novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača u praksi nema većeg napretka. Poseban problem predstavlja vrlo usko tumačenje nadležnosti od strane Agencije za sprečavanje korupcije koja je prihvatila da pruži zaštitu samo za tri zviždača.

U ovoj oblasti četiri mjere su djelimično realizovane, a jedna mjera je realizovana.

Vlada je, sa druge strane, navela da su tri mjere realizovane, dok se dvije mjere realizuju u kontinuitetu.



Grafik 33: Realizacija mjera u oblasti 2.2.7 Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

³⁴⁹ 40 paketa od po 8 flaša sokova od 2 litra (Coca Cola, Fanta, Sprite), tri živa praseta ukupne težine 76kg, 74 paketa od po 24 flaše piva (Heiniken I Nikšičko pivo), 19 paketa od po 24 limenke Coca Cole i 20 paketa od po 50 šteda cigareta.

³⁵⁰ Svetlana Đokić, *U protekle tri godine od privremeno oduzete imovine država razaradila oko 210.000 eura*, Vijesti, Podgorica, 2016.

³⁵¹ Svetlana Đokić, *Porodici Safeta Kalića vraćena imovina oduzeta prije pet godina*, Vijesti, Podgorica, 18. novembar 2016. godine. Više informacija na: www.vijesti.me/tv/porodici-safeta-kalica-vracena-imovina-oduzeta-prije-pet-godina-912479.

Vlada navodi da je Analiza primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju urađena u februaru 2014., međutim taj dokument nije javno dostupan³⁵². Skupština je 2013. godine usvojila izmjene Krivičnog zakonika u cilju obezbjeđivanja krivičnopravne zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Nema informacija da je bilo podnijetih krivičnih prijava po ovom osnovu, pa samim tim ni optuženih niti osuđenih lica.

Skupština je usvojila Zakon o sprječavanju korupcije krajem 2014. godine i početkom prošle godine je uspostavljena posebna Agencija nadležna, između ostaloga, za zaštitu zviždača³⁵³. Funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i samostalnost Agencije garantuje Zakon, ali je u praksi situacija drugačija³⁵⁴.

Prema informacijama Vlade, u 2017. godini, Agenciji za sprječavanje korupcije je podnijeto 67 prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, dok su dva lica zahtjevala zaštitu³⁵⁵. U prvih devet mjeseci 2017. godine dato je 12 pozitivnih mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju, a pet prijava je ustupljeno nadležnom tužilaštvu i za jednu je podignut optužni predlog. Postupci po predmetnim zahtjevima za zaštitu nisu bili završeni na kraju trećeg kvartala prošle godine.

Agenciji je u 2016. podnijeto 56 prijava o ugrožavanju javnog interesa³⁵⁶ koje upućuje na postojanje korupcije i devet zahtjeva za zaštitu zviždača. U 2016. godini okončano je 14 postupaka i donijeto šest Mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, dok je osam postupaka po prijavama okončano službenom zabilješkom, jer ne sadrže zakonske elemente prijave, ili su anonimno podnijete bez dovoljno podataka potrebnih za pokretanje postupka. Agencija je, u odnosu na ukupno devet zahtjeva za zaštitu, donijela sedam Mišljenja sa procenom postojanja, odnosno mogućnosti za nastanak štete po zviždača zbog podnošenja prijave, od kojih tri pozitivna i četiri negativna po zviždača. Dva postupka za zaštitu zviždača koji su preneseni u 2017. godinu su završena negativnim mišljenjima – odnosno nije im obezbjeđena zaštita. **Agencija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti** kada je u pitanju zaštita zviždača i nije pružila adekvatnu pravnu pomoć potencijalnom zviždaču da podnese prijavu i dobije zaštitu.³⁵⁷

Od 10 prijava koje su u 2016. godini ustupljene nadležnim tužilaštvima, četiri prijave su odbačene, za jednu je podignuta optužnica i **izrečena kazna zatvora u trajanju od 90 dana uz uslovnu osudu** u trajanju od jedne godine³⁵⁸. Apelacioni sud je preinačio presudu Višeg suda pa se **kazna neće izvršiti ukoliko osuđeni ne počini novo krivično djelo u roku od dvije godine**, odnosno preinačio je u uslovnu od dvije godine³⁵⁹.

Nema javno dostupnih informacija da je bilo krivičnih prijava, optuženih ili osuđenih lica vezano za kršenje odredbe o zaštiti zviždača.

³⁵² Dokument nije objavljen na sajtu MUP-a koji je bio zadužen za njenu izradu, niti nam je ta institucija dostavila po zahtjevu za informacijama. Analizu ne posjeduje ni Agencija za sprječavanje korupcije.

³⁵³ Među nadležnostima koje su date Agenciji nije prepoznato praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima, što je bila obaveza iz Akcionog plana.

³⁵⁴ Više informacija o ustrojstvu i radu Agencije dato je u 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.

³⁵⁵ Informacija o broju lica koja su zahtjevala zaštitu je dostupna samo za prvih devet mjeseci 2017. godine

³⁵⁶ Od ukupnog broja prijava u 23 slučaja podnosilac je želio ostati anonimn

³⁵⁷ Primjer je slučaj „Ramada“, kada je osoba prijavila moguću zloupotrebu službenog položaja od strane službenika Direkcije za željeznički saobraćaj, koja je hotelu uplatila novac za održavanje skupa direktorove političke partije. Ona je dobila otkaz, dok su državne institucije potvrdile kršenje Zakona. I pored toga, Agencija joj nije pružila zaštitu, navodeći da to ne može da učini jer se prvo obratila poslaniku u Skupštini i javnosti. Mina, *Radonjić: Patricija Pobrić nije zviždač*, Vijesti, Podgorica, 8. avgust 2016.; Ana Komatina, *Skup u Ramadi nije plaćen po Zakonu*, Vijesti, Podgorica, 27. oktobar 2016.

³⁵⁸ Presuda je donijeta u slučaju „Ramada“ gdje je utvrđena korupcija, a osoba koja je otkrila slučaj nije dobila zaštitu od Agencije za sprječavanje korupcije

³⁵⁹ Popović, Tina, Jovanović, Jelena, *Afera Ramada: Vlada danas smjenjuje Obradovića*, Portal Vijesti, 15. 02. 2018. godine, Više informacija na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/afera-ramada-vlada-danas-smjenjuje-obradovica-975883>.

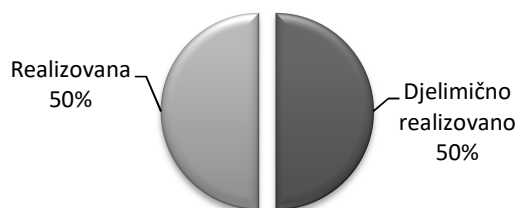
Tokom prošle godine, Agencija je sprovela kampanju koja je uključivala citylight postere i brošure na temu zaštite zviždača i prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju. Tokom 2016. godine Agencija je sprovela dvije javne kampanje koje su uključile video spotove, bilborde, reklame, postere i flajere. Agencija je u prošloj godini sprovela istraživanje javnog mnjenja prema kome čak 68,4 % ispitanika ima povjerenje u njen rad, što je čak porast za 4% u odnosu na 2016. godinu. Ipak u istoj anketi se navodi da preko 40% građana ne bi prijavilo korupciju³⁶⁰. Takođe, u nezavisnim istraživanjima se navodi da je **u posljednje četiri godine za 10% opala spremnost da se prijavi korupcija** i da se svaki peti građanin boji da prijavi korupciju, svaki četvrti ne vjeruje da bi došlo do istrage i više nego svaki četvrti smatra da je teško da se korupcija dokaže³⁶¹.

2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta³⁶²

Izmjenama zakona je omogućeno preispitivanje odluka tužilaštva o odbacivanju krivičnih prijava. Ministarstvo pravde cijeni da je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi. Međutim, procenat pritužbi koje su ocijenjene osnovanim je izuzetno mali. U praksi postoji problem da su rješenja, kojima se pritužbe cijene kao neosnovane, paušalna, bez obzaloženja i nerazumljiva. Tužioci nijesu snosili odgovornost zbog odbacivanja krivičnih prijava za koje je naknadno utvrđeno da su bile osnovane, a neki od njih su čak i napredovali.

U ovoj oblasti jedna mjera je djelimično realizovana a jedna u potpunosti.

Vlada je, sa druge strane, navela da su obje mjere realizovane.



Grafik 34: Realizacija mjera u oblasti
2.2.9 Postupak zatvaranja krivičnih predmeta

Usvojenim izmjenama Zakonika o krivičnom postupku, iz 2015. godine, propisano je pravo oštećenog ili podnosioca krivične prijave da, u slučaju njenog odbacivanja, podnese **zahtjev za preispitivanje** takve odluke neposredno višem tužilaštvu. Neposredno više tužilaštvo dužno je da u roku od 30 dana od podnošenja zahtjeva obavijesti podnosioca o postupanju.

U prethodne dvije godine Ministarstvo pravde je izradilo dvije analize krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave koje obuhvataju period avgust 2015. – septembar 2017. godine. U Analizi koja je objavljena u septembru 2017. Ministarstvo pravde zaključuje da je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi. U analizi se navodi da je od avgusta 2015. godine do septembra 2017. godine podnijeto ukupno 780 pritužbi, od čega je nađeno da je samo 71 pritužba osnovana. Na osnovu prikazanih podataka, nesporno je da je procenat pritužbi koje su ocijenjene osnovanim izuzetno mali. U praksi postoji problem da su **rješenja, kojima se ocjenjuju pritužbe kao neosnovane,**

³⁶⁰ Agencija za sprječavanje korupcije, *Stavovi javnosti o korupciji I upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, decembar 2017. Više informacija na linku: http://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezultati_istrazivanja.pdf.

³⁶¹ Bešić, Miloš, *Obrasci korupcije u Crnoj Gori*, NVO CEDEM, jun, 2017. godine. Više podataka dostupno na: http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Obrasci_korupcije_2017.pdf

³⁶² Oblast 2.2.8. Preispitivanje sistema imuniteta i uspostavljanje efikasne procedure za oduzimanje imuniteta je brisana iz važećeg Akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje, jer je realizovana prije usvajanja inovirane verzije tog dokumenta koji je na snazi od februara 2015. godine.

paušalna, bez obrazloženja i nerazumljiva, a često se ne razmatraju navodi pritužbi već se iste automatski odbacuju.³⁶³

Ukoliko oštećeni odluči da sam preduzme krivični postupak u slučaju odbacivanja prijave, sud je dužan da o tome obavijesti državnog tužioca. Tužilaštvo je planiralo da promijeni svoj Pravilnik i propiše obavezno evidentiranje podataka o tim slučajevima, kako bi ih pratili i ponovo se uključili u postupak ako se za to stvore uslovi. Pravilnikom, međutim, nije propisana takva obaveza.

Podaci pokazuju da **tužilaštvo mjesecima, a ponekad i godinama ne odgovara na krivične prijave** MANS-a i brojnih drugih nevladinih organizacija. Štaviše, čak i kada odbaci prijave, tužilaštvo dostavlja samo **izuzetno šture informacije**, bez valjanog obrazloženja i opisa radnji koje je preduzelo po toj prijavi. Zbog toga je kontrola rada tužilaštva praktično nemoguća.

Bilo je konkretnih primjera u kojima su tužioci odbacili krivične prijave, koje su naknadno ponovo otvorene, ali ti tužioci nijesu snosili odgovornost.³⁶⁴ MANS je tokom 2016. godine podnio osam inicijativa Tužilačkom savjetu za više pojedinačnih krivičnih prijava koje smo podnijeli tokom prethodne godine. Krajem januara 2017. Tužilački savjet je odgovorio na četiri inicijative, kojima je samo uputio Specijalnog državnog tužioca da nam pošalje informaciju o tome šta je desilo sa krivičnim prijavama, ali nije sproveo bilo kakvu kontrolu.

³⁶³ Veselin Radulović, advokat

³⁶⁴ Dnevni list Vijesti, *MANS: Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce*, Podgorica, 26. jun 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mans-na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce-840014>.

3. TEMELJNA PRAVA

Ojačani su kapaciteti Zaštitnika ljudskih prava, kroz godine uglavnom raste broj pritužbi građana, ali je donešen mali broj preporuka koje državni organi i dalje često ne poštuju. Smanjuje se efikasnost rada sudova kada je riječ o broju neriješenih predmeta starijih od tri godine, dok se povećava broj tužbi za pravično zadovoljenje. Problemi sa suđenjem u razumnom roku i dalje postoje.

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani, pa je uglavnom izostala adekvatna disciplinska ili krivična odgovornost počilaca tih djela.

U važnim predmetima napada na novinare prijeti zastara krivičnog gonjenja. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama. Selektivnim postupanjem Agencije za sprječavanja korupcije je ugrožena nezavisnost Javnog servisa.

Zaštitnik ljudskih prava nastavio je da prima veliki broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju. Najveći stepen diskriminacije izražen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, prema starim i osobama sa invaliditetom. Kada se radi o pravima osoba sa invaliditetom, realizovane su uglavnom one mjere koje su se odnosile na usvajanje i izmjene propisa, strategija i akcionih planova, ali primjena istih ne daje mnogo rezultata, posebno kada je u pitanju sprječavanje diskriminacije.

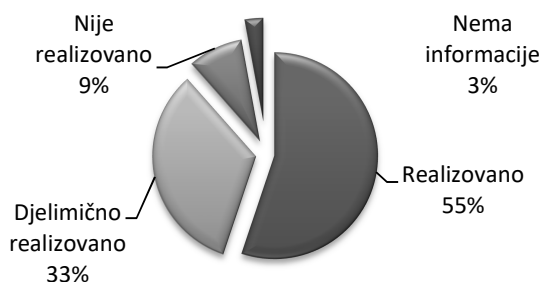
Neravnopravan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materинства. Uključenost žena u politički život je i ispod prosjeka zemalja EU, a na rukovodećim pozicijama su uglavnom muškarci.

Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, a u mnogim školskim ustanovama nedostaju osnovna sredstva i uslove za rad. Izmjenom Porodičnog zakona eksplicitno je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece, ipak se u crnogorskom društvu i dalje smatra da opravdanim.

Pripadnici manjinskih naroda, naročito RAE populacije, nisu adekvatno zastupljeni u državnim institucijama. Raseljena i interno raseljena lica imaju pristup obrazovanju, ali im je pogoršan pristup zdravstvenim uslugama, dok je izgrađen dio planiranih stambenih objekata.

U oblasti temeljnih prava, realizovane su 134 mjere, 81 mjera je djelimično sprovedena, a 21 nije realizovana, dok o realizaciji 7 mjera i dalje nema informacija.

Vlada cijeni da je realizovano 113 mjera, realizacija 103 mjere je kontinuirana, dok je djelimično realizovano 10 mjera. Nije realizovano 9 mjera, dok za 8 mjera nema ocjene.



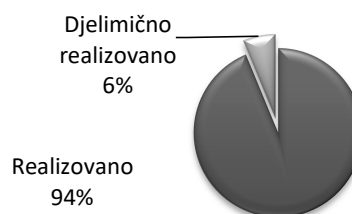
Grafik 35: Realizacija mjera u oblasti 3. Temeljna prava

3.1. OMBUDSMAN

Predviđene reforme vezane za jačanje kapaciteta Ombudsmana u pogledu njegove uloge kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja su uglavnom sprovedene. Reforme su se odnosile na izmjene zakonskog okvira, zapošljavanje i obuku službenika, sprovođenje kampanja i izradu izvještaja. U nevladinom sektoru i dalje smatraju da je neophodno jačati sam NPM kroz zapošljavanje novih službenika i usavršavanje članova tima. Građani i dalje podnose veliki broj pritužbi Zaštitniku, ali je donešen mali broj preporuka, koje državni organi ih i dalje često ne poštuju.

Od ukupnog broja predviđenih mjera u ovoj oblasti realizovano je 15, neke sa značajnijim kašnjenjem, dok je jedna mjera djelimično realizovana.

Vlada je ocijenila 10 mjera kao realizovane, jednu kao djelimično realizovanu, dok se pet mjera realizuje u kontinuitetu.



Grafik 36: Realizacija mjera u oblasti 3.1. Ombudsman

Još u julu 2014. godine **izmijenjen je Zakon o Zaštitniku kojim je ta institucija prepoznata kao Nacionalni mehanizam za sprječavanje torture i nečovječnog ponašanja (NPM)**. Prema mišljenju samog Ombudsmana, te izmjene su obezbijedile potpunu usklađenost sa propisima i standardima Ujedinjenih nacija i Evropske unije u toj oblasti. Nakon usvajanja Zakona, Zaštitnik je u decembru iste godine usvojio posebna Pravila o radu.

U 2017. Godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je imao u radu nešto manje pritužbi nego u 2016. godini, tačnije **889 pritužbi, od kojih je 818 završeno**³⁶⁵, a u 90 slučajeva je dao preporuke. Godinu ranije, Zaštitnik je primio **907 pritužbi**, od kojih je završeno 876 predmeta iz svih oblasti i nadležnosti rada, a u 116 je dao preporuke.³⁶⁶ U 2015. godini Zaštitnik je imao u radu 679 pritužbi, od kojih je riješeno 666, a u 57 slučajeva Zaštitnik je dao preporuke.³⁶⁷ U 2014. Godini, Zaštitnik je imao okončanih 649 od ukupno 687 predmeta, a 60 je završeno davanjem preporuka.³⁶⁸

U aprilu 2015. godine **Zaštitnik je osnovao radno tijelo za NPM** koji čine stručnjaci iz raznih oblasti, na osnovu javnog poziva. Predstavnici NVO sektora smatraju da je neophodno da se ova radna grupa više koristi i da se obezbijede određene obuke za članove radne grupe³⁶⁹, iako iz ove institucije navode da su obuke za članove ovog tijela sprovedene u okviru SOCCER i PREDIM projekata.³⁷⁰

³⁶⁵ Predmeti su riješeni na na sledeći način: nema povrede prava 158, nenadležnost 71, nepostupanje 71, obustava postupka 283 jer je povreda prava otklonjena u toku postupka, mišljenje sa preporukom 90, mišljenje sa ukazivanjem 72, spajanje predmeta 12, upućivanje na druga pravna sredstva 46 i na drugi način 15 predmeta.

³⁶⁶ Predmeti su okončani na sledeći način: u 184 nije bilo povrede, u 78 slučajeva nije bio nadležan, u 76 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 280 slučajeva je obustavljeno, 118 upućivanjem na druga pravna sredstva, 17 ukazivanjem na povrede, pet spajanjem predmeta, jedan na drugi način, jedan upućivanjem inicijative za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa i 116 davanjem preporuka.

³⁶⁷ Predmeti su okončani na sledeći način: u 178 nije bilo povrede, u 60 slučajeva nije bio nadležan, u 69 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 197 slučajeva je obustavljeno, 101 upućivanjem na druga pravna sredstva, četiri spajanjem predmeta i 57 davanjem preporuka.

³⁶⁸ Predmeti su okončani na sledeći način: u 198 nije bilo povrede, u 56 slučajeva nije bio nadležan, u 45 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 192 slučaja su obustavljena, 84 upućivanjem na druga pravna sredstva, četiri spajanjem predmeta, 10 na drugi način i 60 davanjem preporuka.

³⁶⁹ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

³⁷⁰ Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

Također, iz civilnog sektora ukazuju da je šteta što je **Zaštitnik odustao od toga da u NPM uključi i NVO** koje imaju iskustva sa monitoringom u zatvorima i drugim ustanovama, a ne samo stručnjake raznih profila, koji nijesu nužno prethodno imali ovakva iskustva, ali i da rad samog NPM treba da bude efikasniji i vidljiviji.³⁷¹

U junu 2014. godine Zaštitnik je pripremio Analizu svojih nadležnosti, na osnovu koje je usvojio novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u februaru 2015. godine. Tokom 2015. je zaposleno pet novih službenika, u 2016. godini još četiri, dok je u 2017. na neodređeno zaposlena jedna službenica, a dvije kao zamjena privremeno odsutnih zaposlenih.

Zaštitnik je još 2014. godine donio Plan osposobljavanja i usavršavanja, kojim je predviđena jedna petodnevna obuka, a u skladu sa planom u 2015. godini održan je trening trenera za predstavnike institucije Zaštitnika i Uprave za kadrove. Iz ove institucije navode da su tokom 2014. i 2015. godine u okviru projekta SOCCER sprovedene brojne obuke za zaposlene na poslovima zaštite i prevencije torture, ali i zaštite od diskriminacije.³⁷² U saradnji sa Policijskom akademijom tokom 2015. i 2016. godine održane su po dvije obuke posvećene poštovanju ljudskih prava, kao i radionica na temu prevencije torture, na kojima su učestvovali predstavnici institucija u kojima se nalaze lica lišena slobode ili kojima je ograničeno kretanje. Pored toga, sprovedene su određene obuke i u saradnji sa "Građanskom alijansom".³⁷³ U 2017. godini su održane dvije obuke za policijske službenike koje su se odnosile na standarde u borbi protiv torture i drugih oblika nehumanog postupanja, na osnovna ljudska prava i ljudsko dostojanstvo i na primjenu standarda Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u toku transporta (ekstradicije) lica lišenih slobode.

Zaštitnik je u junu 2014. godine pripremio plan kampanje "Nacionalnog preventivnog mehanizma". Izrađene su brošure koje su distribuirane licima lišenim slobode i drugim licima kojima je ograničeno pravo kretanja tokom 2015., 2016. i 2017. godine, ali nije bilo drugih aktivnosti, poput konferencija i radionica sa osuđenim licima ili zaposlenima u ustanovama.

Usvojeni su **godišnji planovi obilaska** organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje, na osnovu četvorogodišnjeg plana, metodologije iz decembra 2013. godine i smjernica o radu NPM-a. Imajući u vidu da su pomenuti planovi **povjerljivi dokumenti, ne postoje informacije o tome u kojoj mjeri se isti sprovode, odnosno poštuju.**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je dostavio informaciju da je **u 2017. godini imao u radu devet predmeta koji se odnose na zabranu mučenja** od čega četiri po sopstvenoj inicijativi, a pet po pritužbi. **U dva predmeta utvrđena je povreda prava i dato mišljenje sa preporukama, u pet predmeta nije utvrđena povreda prava**, a u dva predmeta postupak je u toku. Krajem marta 2017. godine Zaštitnik je Skupštini podnio Godišnji izvještaj o radu za 2016. godinu, kojim je u posebnom dijelu obuhvaćena i oblast zaštite od torture i NPM. Svega tri slučaja u 2016. su se odnosila na zabranu mučenja, a Zaštitnik je utvrdio da u dva slučaja nema povrede prava, dok je u jednom predmetu postupak obustavljen. Zaštitnik je u julu 2016. godine izradio Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2015. Godinu. U toj godini Zaštitnik je imao pet predmeta koji su se odnosili na zabranu mučenja, ali nijesu date informacije koliko je predmeta samostalno otvorio, a koliko po pritužbama. U dva slučaja su date preporuke, u dva je utvrđeno da nema povrede, dok je jedan obustavljen. Nema informacija o postupanjima po preporukama, ali iz dijela nevladinog sektora koji prati rad Zaštitnika navode da se donekle poboljšalo postupanje po preporukama Zaštitnika³⁷⁴,

³⁷¹ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

³⁷² Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

iako se i dalje ne poštuju sve preporuke.³⁷⁵ U godini prije toga Zaštitnik je zaprimio 10 pritužbi od lica lišenih slobode koje su odnosile na torturu, od kojih je u četiri slučaja utvrdio da nema povrede, u četiri je postupak obustavljen, u jednom je pokrenut sudski postupak, a u jednom je slučaj pred nadležnim tužilaštvom.

Zaštitnik se javno oglašavao u više slučajeva torture, pa tako na primjer i u slučaju prebijanja Mija Martinovića, zbog čega je podnio krivičnu prijavu protiv komandanta specijalne antiterorističke jedinice Radosava Lješковиća.³⁷⁶ Iz nevladine organizacije Akcija za ljudska prava su zbog ovog još jednog slučaja policijske torture podnijeli ustavne žalbe.³⁷⁷

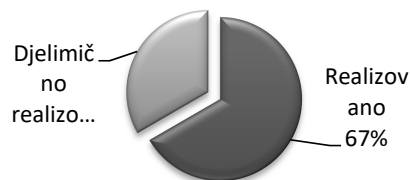
Zaštitnik je tek u januaru 2016. pokrenuo postupak akreditacije kod Međunarodnog koordinacionog komiteta i dobio **ocjenu statusa "B"**, koji je objavljen u maju 2016. godine, sa zakašnjenjem od više od godinu dana. **Ova ocjena znači da status Zaštitnika nije u potpunosti usklađen sa setom međunarodnih standarda koji služe kao okvir i vodič za nacionalne institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava.** Prema mišljenju relevantnih NVO, povećan je broj preporuka i članovi NPM-a su često prisutni u zatvorenim institucijama, a počeli su i konsultacije sa nekim NVO oko plana rada.³⁷⁸

3.2. PRAVO NA EFIKASAN PRAVNI LIJEK

U ovoj oblasti su planirane samo tri mjere koje predviđaju obuku sudija o praksi Ustavnog suda po ustavnim žalbama, odnosno Evropskog suda za ljudska prava, kao i sprovođenje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Prema zvaničnim statističkim podacima smanjuje se efikasnost rada sudova kada je riječ o broju neriješenih predmeta starijih od tri godine, dok se povećava broj tužbi za pravično zadovoljenje. Problemi sa suđenjem u razumnom roku i dalje postoje.

Dvije mjere su realizovane, dok je jedna djelimično realizovana.

Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se sve tri mjere realizuju kontinuirano.



Grafik 37: Realizacija mjera u oblasti 3.2. Pravo na efikasan pravni lijek

U prethodne četiri godine sprovedena je po samo jedna obuka sudija o dejstvu i praksi odluka Ustavnog suda o ustavnoj žalbi za preko 80 učesnika. U 2016. godini sedam sudija i 17 savjetnika u Ustavnom sudu prošlo je četiri obuke o korišćenju pretraživača prakse Evropskog suda za ljudska prava, dok u 2017. godini nije bilo ovih obuka.

Ministarstvo pravde, kao nadležni organ za praćenje primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, izradilo je Izvještaje o primjeni tog Zakona. U posljednje dvije godine je evidentan porast neriješenih predmeta starijih od tri godine. Naime, prema zvaničnim podacima, na kraju 2017. godine je bilo 3298 predmeta starijih od tri godine, 2016. godine 3.214 predmeta, na kraju 2015. godine bilo je 2.437, a godinu prije toga je bilo 3.192 takvih predmeta. Broj zahtjeva za ubrzanje postupka se smanjuje u posljednje četiri godine. Naime broj ovakvih zahtjeva u 2016. je bio 238, u

³⁷⁵ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

³⁷⁶ Vijesti online, Baković podnio krivičnu prijavu protiv Lješковиća, Vijesti, Podgorica, 31. maj 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bakovic-podnio-krivicnu-prijavu-protiv-ljeskovica-890178>.

³⁷⁷ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

³⁷⁸ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

2015. godini 261, a u godini prije toga 310. U 2016. godini podnijet je nešto veći broj tužbi za pravično zadovoljenje tj. ukupno 50, od čega samo šest nije riješeno,³⁷⁹ dok je u 2015. godini bilo 35 ovakvih tužbi, od kojih je 31 riješena. Podaci o kontrolnim zahtjevima i tužbama za pravično zadovoljenje nisu dostupni za 2017. godinu.

Problemi sa suđenjem u razumnom roku još uvijek postoje. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je Crna Gora povrijedila Evropsku konvenciju u dva predmeta koja se odnose na zabranu mučenja, pravo na slobodu i bezbjednost i pravo na pravično suđenje. Od 2015. Vlada se sporazumno poravnala u devet predmeta koji su u radu pred Evropskim sudom, a odnose se na dužinu postupka³⁸⁰.

U periodu od 2011. do 2015. godine, prema analizi Akcije za ljudska prava, tužbe za pravično zadovoljenje zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku podnosile i usvajale znatno češće nego ranije. U tom periodu usvojena je svaka druga tužba. Ipak, **još uvijek nije jasan kriterijum Vrhovnog suda na osnovu kog se utvrđuje visina pravičnog zadovoljenja**. Tako je u petogodšnjem periodu od 113 usvojenih tužbi, u 33 slučaja dosuđena zakonom propisana najniža naknada od 300€, u 21 slučaju naknada od 500€, u 22 slučaja naknada od 1.000€, dok su naknade od 3.500€ i 4.000€ dosuđene u po 2 slučaja. Naknada u zakonom propisanom maksimalnom iznosu od 5.000€ nije dosuđena ni u jednom slučaju.³⁸¹

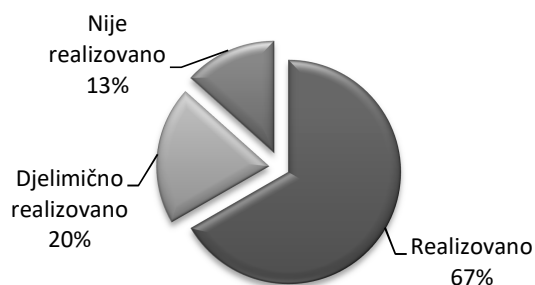
3.3. ZABRANA MUČENJA, NEČOVJEČNOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA ILI KAŽNJAVANJA

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani, pa je uglavnom izostala adekvatna disciplinska ili krivična odgovornost počilaca tih djela. Uslovi u zatvorima su donekle poboljšani, ali se kasni sa realizacijom mnogih mjera. Sistem alternativnih sankcija je uspostavljen i povećava se broj predmeta u kojima su iste primjenjene.

Ojačani su kapaciteti ključne ustanove za rad sa odraslima i djecom sa intelektualnim invaliditetom i otvoreno je više dnevnih centara, ali je broj servisa za ta lica i dalje vrlo ograničen.

U ovoj oblasti, realizovano je 30 mjera, devet mjera je djelimično sprovedeno, a šest nije realizovano.

Prema izvještaju Vlade, realizovana je 21 mjera, realizacija 18 mjera je kontinuirana, dvije mjere nijesu realizovane, djelimično su realizovane dvije mjere, dok za dvije mjere nema ocjene.



Grafik 38: Realizacija mjera u oblasti 3.3 Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

³⁷⁹ Po usvojenim zahtjevima ukupno je dosuđeno 24.000 eura.

³⁸⁰ Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

³⁸¹ Darka Kasalica, *Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015. godine*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, januar 2017. godine.

Praćenje preporuka Komiteta za prevenciju torture iz 2008. i 2013. godine

U skladu sa preporukama Komiteta za prevenciju torture, usvojen je Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Ovim aktom unaprijeđeni su sistem posjeta osuđenim licima, zaštita prava osuđenih lica kroz višestepenost odlučivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, nadzor nad uslovno otpuštenim licima i uveden novi koncept za uslovni otpust. Iako je utvrđen program edukacije za službenike ZIKS-a i sprovedeno 30 obuka za sve službenike, ovaj program nije bio usklađen sa Zakonom, kako je bilo predviđeno Akcionim planom. Nakon stupanja na snagu Zakona sprovedena je jedna obuka za 14 rukovodilaca sektora i šefova odsjeka, koji su kasnije obučavali službenike u okviru svojih službi. Ministarstvo pravde navodi da prilikom zasnivanja radnog odnosa u Zavodu, službenici pohađaju polazni kurs i obuku o primjeni Zakona o izvršenju kazni zatvora i da je u planu analiza dosadašnje primjene Zakona shodno kojoj će biti ponovo organizovane obuke iz ove oblasti.

Plan stručnog osposobljavanja i radnog tretmana osuđenih i maloljetnih lica koja se nalaze na izdržavanju kazne ustanovljava se na početku izdržavanja zatvorske kazne. Podaci o stručnom osposobljavanju i radnom tretmanu osuđenih i maloljetnih lica za 2017. godinu nisu dostupni. U 2016. godini su se dva lica nalazila na osnovnim studijama, jedno lice je završilo srednju stručnu školu, dok je jedno lice steklo diplomu visokog obrazovanja. Pored toga, na izdržavanju kazne zatvora su se nalazila tri maloljetna lica. U 2016. godini je 3.993 zatvorenika, pritvorena lica i prekršajno kažnjena lica bilo radno angažovano. U ranijim godinama je sprovedena je anketa o potrebi za opismenjavanjem zatvorenih lica, a u skladu sa tim, sprovedene su radionice i kurs opismenjavanja u saradnji sa NVO.

Nije započeta izgradnja zatvora u Bijelom Polju, niti su izrađene Studija izvodljivosti³⁸² i projektna dokumentacija, a nije izdata ni građevinska dozvola.

Tokom 2016. godine u ZIKS-u su angažovani po jedan psihijatar-narkolog i ljekar specijalista neuropsihijatar, tri medicinska tehničara i jedan glavni medicinski tehničar. U 2017. godini su u Zdravstvenoj službi ZIKS-a angažovani u punom radnom vremenu doktor medicine i ljekar specijalista neuropsihijatar i tri medicinska tehničara, a povremene posjete obavljaju: ljekar specijalista hirurgije, ljekar specijalista urologije i ljekar specijalista fizikalne medicine. U Zatvoru u Bijelom Polju angažovan je jedan doktor urgentne medicine, a povremeno i ljekar specijalista neuropsihijatrije.

Policijska akademija navodi da u prošloj godini nijesu održane obuke za službenike policije posvećene zabrani torture prilikom hapšenja, policijskog pritvaranja i naknadnog ispitivanja kako bi se obezbijedila nulta tolerancija na zlostavljanje³⁸³, u 2016. su održana dva seminara za 50 službenika, dok je u godini prije toga održano pet obuka za 125 službenika, a u 2014. godini jedna obuka za 24 službenika. Prema mišljenju predstavnika NVO, neobučenosť službenika ZIKS-a je veliki problem i jedan od ključnih uzroka torture u zatvorima³⁸⁴.

³⁸² Prema informacijama koje je objavila Vlada u posljednjem izvještaju, Studija izvodljivosti u cilju definisanja obima i troškova izgradnje Zatvora u Bijelom Polju je dostavljena od strane Razvojne banke Savjeta Evrope, međutim, Ministarstvo pravde nam ovaj dokument još uvijek nije dostavilo.

³⁸³ U Vladinom izvještaju koji je usvojen u februaru 2018. godine, navodi se da Obrazovni program za zanimanje policajac/ka koji je namijenjen akademcima/kama Policijske akademije sadrži, između ostalog, predmet "Ljudska prava i etika", koji je zastupljen kroz 54 časa. Jedna od tematskih jedinica koje ovaj predmet obrađuje su Zaštita ljudskih prava prilikom lišenja slobode i zadržavanja. Obuku su tokom dvogodišnjeg školovanja u periodu 2015- 2017. prošla 42 akademca/ke IX generacije. Navedeni predmet pratilo je i 50 akademaca/ki X generacije, koji su trenutno na drugoj godini.

³⁸⁴ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

U 2017. godini, podnijeto je **30 pritužbi građana na postupanje službenika Uprave policije, dok je u istom periodu izvršena 41 kontrola po službenoj dužnosti**³⁸⁵. Jedna prijava građanina se odnosila na prekoračenje policijskih ovlaštenja i nezakonitu upotrebu sredstava prinude u policijskim prostorijama. Utvrđene su činjenice koje upućuju na sumnju da je postupanje policijskog službenika bilo u suprotnosti sa odredbama Kodeksa policijske etike i predmet je dostavljen Etičkom odboru, **dok nije bilo pokretanja disciplinskog postupka niti izricanja disciplinskih sankcija**. Izveštaj o izvršenoj kontroli dostavljen je nadležnom državnom tužilaštvu na konačnu ocjenu o postojanju elemenata krivične odgovornosti u postupanju policijskih službenika. U toku 2016. godine zabilježena je 51 pritužba građana na postupanje službenika Uprave policije, a izvršeno je i 50 kontrola po službenoj dužnosti. Dva predmeta su se odnosila na prekoračenja policijskih ovlaštenja i nezakonitu upotrebu sredstava prinude u policijskim prostorijama, ali nije bilo predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog nedostatka dokaza, niti izricanja disciplinskih sankcija po ovom osnovu. Izveštaji sa spisima predmeta, dostavljeni su nadležnim državnim tužilaštvima. U jednom slučaju tužilaštvo je utvrdilo da nema elemenata krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, dok o drugom slučaju još nema informacija.

Prema mišljenju predstavnika NVO **postoje problemi sa efikasnošću krivičnih istraga u slučajevima torture**.³⁸⁶ Najilustrativniji primjer je slučaj brutalnog prebijanja Mija Martinovića u oktobru 2015. godine od strane više službenika Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ)³⁸⁷, koji je okončan osuđujućom presudom samo za komandanta te jedinice, a i njemu je izrečena veoma blaga kazna.³⁸⁸

U cilju ispunjenja urgentnih preporuka Komiteta za prevenciju torture, još u toku 2013. godine je donijeto Uputstvo o zdravstvenoj zaštiti osuđenih, pritvorenih i prekršajno kažnjenih lica, renovirane su i adaptirane prostorije Paviljona A, a krajem te godine izvršen je premještaj jednog osuđenog lica u odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu u Srbiji.

Nema informacija o tome da li je urađen godišnji izvještaj o stepenu realizacije preporuka Komiteta za prevenciju torture. Vlada u svom izvještaju ne daje konkretnu informaciju već upućuje na tabelu za praćenje CPT preporuka. Prema Vladinom izvještaju za prvu polovinu 2017. godine, od ukupno 67 preporuka, realizovanih preporuka je 39, djelimično realizovanih sedam, 19 preporuka se realizuju kontinuirano, dok su 2 preporuke nerealizovane.

Unapređenje uslova u zatvorima

Sredinom 2016. godine usvojen je Pravilnik o kućnom redu za izvršenje kazni zatvora, sa zakašnjenjem od godinu dana, ali nije donijet poseban Pravilnik o uslovima koje moraju zadovoljavati prostorije u kojima se smještaju i koje koriste osuđena lica, već je ova materija regulisana Pravilnikom o kućnom redu. **Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti propisan je minimalni standard od 4m² po osuđenom licu, ali se ovakav standard ne sprovodi dosledno u praksi, i pored toga što su prostorni kapaciteti u zatvorima prošireni**.³⁸⁹ Ipak Vlada navodi da je u 2017. godini realizovana posjeta eksperata koji su ocijenili da u organizacionim jednicama ZIKS-a

³⁸⁵ Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je sačinilo polugodišnji i mjesečne izvještaje u 2016. i 2017. godini, kao i u 2015. godini, dok je za 2014. godinu rađen godišnji izvještaj.

³⁸⁶ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

³⁸⁷ Vijesti online, *Uznemirujuće, Brutalno prebijanje Mija Martinovića*, Vijesti, Podgorica, 25. oktobar 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/uznemirujuce-brutalno-prebijanje-mija-martinovica-857372>; Maja Boričić, *Lješkoviću skoro pa minimalna kazna: Komandant SAJ dobio pet mjeseci zatvora*, Vijesti, Podgorica, 24. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ljeskovicu-skoro-pa-minimalna-kazna-komandant-saj-dobio-pet-mjeseci-zatvora-921606>.

³⁸⁸ TV Vijesti, *"Kazna Lješkoviću je preniska, SAJ u ovom sastavu ne treba da postoji"*, Vijesti, Podgorica, 24. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/tv/kazna-ljeskovicu-je-preniska-saj-u-ovom-sastavu-ne-treba-da-postoji-921659>.

³⁸⁹ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava. Više informacija na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Monitoring.pdf>.

nema prenatrpanosti i da je **ispunjena CPT preporuka** koja se odnosila na neophodan prostor od 4m² po zatvoreniku.³⁹⁰

Ranije je donijet Pravilnik o uniformi, zvanjima i oznakama zvanja pripadnika Sektora obezbjeđenja u ZIKS-a, kao i Pravilnik o vođenju matične knjige i ličnog lista osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica, sa čijim se usvajanjem kasnilo takođe godinu dana. Uputstvo o upotrebi uniformi za lica koja se nalaze na izdržavanju kazni nije usvojeno jer ova obaveza nije bila propisana Zakonom, i odustalo se od daljih aktivnosti u ovom pravcu.

Vlada u svom izvještaju navodi da je u 2014. godini utvrđen plan i program edukacija službenika ZIKS-a o izvršenju maloljetničkog zatvora, a u novembru iste godine je održana samo jedna obuka za tri službenika ZIKS-a koji su zaduženi za postupanje sa maloljetnicima.

U 2016. i 2017. godini nijesu evidentirani slučajevi zlostavljanja u ZIKS-u, niti su izricane disciplinske mjere koje bi se odnosile na zlostavljanje. U 2017. godini, ZIKS je postupao po predmetima iz 2015. godine i pokrenuo disciplinski postupak protiv dva službenika, tokom kojeg je utvrđena njihova disciplinska odgovornost zbog teže povrede službene dužnosti, izrečene su disciplinske sankcije ali se ne navodi kakve, a jednom od njih je u krivičnom postupku izrečena kazna zatvora u trajanju od pet mjeseci. **Prema mišljenju predstavnika NVO, konkretni rezultati u oblasti sprječavanja torture i dalje izostaju, a jedan od glavnih razloga je neefikasnost tužilaštva, sa naglaskom na slučajeve torture nad građanima prilikom građanskih protesta 2015. godine, gdje tužilaštvo nije uspjelo da otkrije naredbodavce i one koji su sprovođili torturu**³⁹¹.

U prošloj godini, ZIKS je potpisao sporazum o saradnji sa Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore i zajednički sporazum ZIKSa, Zavoda za zapošljavanje, JU Centra za socijalni rad Glavni grad Podgorica i Centra za stručno obrazovanje sa jedne strane i NVO Inicijativa mladih Crne Gore, NVO 4 Life i NVO Mladi Romi sa druge strane. Ipak nema informacija o aktivnostima sprovedenim na osnovu potpisanih sporazuma. Tokom 2016. godine ZIKS i Ministarstvo pravde potpisali su memorandume o saradnji sa 13 nevladinih organizacija. U pomenutom periodu NVO "Juventas" je u saradnji sa NVO "CEMI" i "Kvir Montenegro", uz podršku Fondacije za otvoreno društvo iz Budimpešte, realizovala niz aktivnosti, poput grupnih terapija i savjetovanja zatvorenika.

U ZIKS-u je u toku 2015. i u prvoj polovini 2016. godine završena izgradnja nove zatvorske kuhinje, rekonstruisana je stacionarna zdravstvena zatvorska jedinica i adaptiran je paviljon A u Kazneno popravnom domu za duge kazne.

Unapređenje sistema alternativnih sankcija i mjera

Usvojen je Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu. Prema informacijama Ministarstva pravde, tokom 2016. godine izvršeno je 207 kazni rada u javnom interesu, dok je u 2017. godini izvršeno 257 kazni rada u javnom interesu, a 128 lica nalaze se na izvršenju istih.

U 2017. godini potpisana su četiri sporazuma sa pravnim licima kod kojih će se izvršavati kazna rada u javnom interesu. Takođe, proširen je krug pravnih lica sa kojima Direkcija za uslovnu slobodu saraduje sa novim opštinskim ustanovama i društvima, te sa novim vaspitno-obrazovnim ustanovama, a na osnovu već ranije potpisanih sporazuma sa svim crnogorskim opštinama, Ministarstvom prosvjete, te Ministarstvom zdravlja. U 2016. godini potpisano je 16 sporazuma sa pravnim licima kod kojih će se izvršavati kazna rada u javnom interesu. Ministarstvo pravde ima

³⁹⁰ Osim toga, urađen je glavni projekat za izgradnju multifunkcionalnog objekta čija je osnovna namjena za obavljanje sportskih, kulturnih i vjerskih obreda, kao i odgovarajuće sale za održavanje obuke i seminara, kako službenika, tako i zatvorenika u cilju daljeg usavršavanja.

³⁹¹ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

potpisane sporazume sa svim opštinama i 105 pravnih lica, kao i sa Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom prosvjete.

Direkcija za uslovnu slobodu je tokom 2017. godine izvršila 225 kontrola, a u godini prije 140 kontrola sprovođenja radnih aktivnosti osuđenih lica kod poslodavaca kod kojih izvršavaju kaznu rada.³⁹² Direkciji je od strane sudova dostavljeno 3053 alternativne kazne, u 2016. godini 1560 predmeta, u godini prije 1013 predmeta. Ministarstvo pravde ne raspolaže sa podacima o broju povratnika u izvršenju krivičnih djela u 2017. Godini, dok je **za prvu polovinu 2016. godine Vlada izvjestila da je u ZIKS-u broj primljenih povratnika iznosio 456 osuđenih lica.**

U 2015. godini u Direkciji su zaposlena dva službenika, dok je načelnik ranije angažovan. Sprovedene su obuke za službenike Direkcije, ZIKS-a, sudije, predsjednike opština i pravna lica na teritoriji Crne Gore sa kojima Ministarstvo pravde ima potpisan memorandum o saradnji, predstavnike NVO i medija. Vlada navodi da su organizovane radionice i okrugli stolovi sa 150 - 200 učesnika.

Pravilnik o bližem načinu sprovođenja uslovnog otpusta, uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu i Pravilnik o službenoj legitimaciji službenika Direkcije usvojeni su sa kašnjenjem od 10 mjeseci.

Strategija informisanja javnosti o službi za probaciju Ministarstva pravde je usvojena i objavljena, ali se sa realizacijom pomenute mjere kasnilo pet mjeseci.

JU Zavod Komanski Most

U prethodnim godinama su u JU Zavodu "Komanski Most" sprovedena zapošljavanja dodatnih ljekara, medicinskih sestara i drugog osoblja³⁹³ ipak nema povećanja ukupnog broja zaposlenih u odnosu na 2014. godinu. Prema izvještajima JU Zavod "Komanski Most" u toku 2014. godine je bilo angažovano 88 izvršilaca, dok je u Zavodu bilo smješteno 107 štićenika, a u 2015. godini je bilo 87 izvršilaca i 112 štićenika, u 2016. godini je bilo 76 izvršilaca a evidentirano je 112 štićenika, na kraju 2017. je 83 radnika u Zavodu, a na smještaju je bilo ukupno 111 korisnika

U 2017. godini realizovano je ukupno 17 obuka na kojima je prisustvovao 261 polaznik, a u 2016. godini sprovedene su tri obuke za 40 stručnih radnika zaposlenih u dnevnim centrima za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, koji treba da im olakšaju uključivanje u lokalnu zajednicu. Održana je osnovna obuka za zaposlene i stručne saradnike u dnevnim centrima.

U prvoj polovini 2016. godine Zavod je pripremio individualne planove za tri novoprimljena korisnika, a u 2017. godini su urađeni individualni planovi rada za osam novoprimljenih korisnika, kao i izvještaji o rezultatima individualnog tretmana. Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korišćenje smještaja odraslih i starih lica propisana je izrada individualnog plana rada u roku od sedam dana od dana prijema korisnika. Plan transformacije Zavoda u ustanovu za podršku odraslima koji nemaju ličnih potencijala za potpuno samostalan život je sačinjen, ali tek po isteku roka predviđenog za realizaciju ove mjere, pri čemu se navodi da nije bilo konsultacija i mjera stručne podrške prilikom izrade ovog dokumenta.

³⁹² Ibid.

³⁹³ U 2017. je zaposleno šest stručnih radnika i fizioterapeut sa VSS. U 2016. godini primljena su tri stručna radnika na neodređeno vrijeme, tri radnika na određeno vrijeme, jedan fizioterapeut i dvije radnice na održavanju higijene. U 2015. godini su u pomenutoj instituciji angažovani: defektolog, psiholog, dva socijalna radnika i šest medicinskih sestara/tehničara. U 2014. godini su angažovani: defektolog, ljekar nutricionista, specijalista psihologije, dvoje specijalista socijalnog rada, kao i dva medicinska tehničara, a tokom 2013.: ljekar opšte prakse, fizioterapeut, specijalista urolog, troje medicinskih tehničara/sestara i dvije njegovateljice.

Još uvijek nijesu uvedene usluge Dnevnog centra za odrasla lica sa intelektualnim invaliditetom u lokalnoj zajednici, a rok za realizaciju te mjere je sredina 2017. godine, a ne postoje ni informacije da li je i koliko ovakvih centara otvoreno. U septembru 2017., djelatnost ustanove Dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju Nikšić je proširena na pružanje usluga dnevnog boravka i odraslim licima s invaliditetom iznad 27 godina.

Ranije je Vlada navela da su otvorena 24 servisa za usluge podrške u zajednici. Ukupan broj odraslih lica sa intelektualnim invaliditetom koja koriste usluge Dnevnog centra u svojim lokalnim zajednicama, u prvoj polovini 2017. godine, u svim dnevnim centrima je 52. Još uvijek ne postoji sistematizovana baza podataka koja pokazuje koliki je broj lica sa intelektualnim invaliditetom.

Specijalna bolnica Dobrota

Sve predviđene mjere koje se odnose na bolnicu Dobrota su realizovane još u toku 2014. godine. U Specijalnoj bolnici Dobrota donekle su unaprijeđeni uslovi kroz adaptaciju prostora i kupovinu opreme. Resursni centar za mentalno zdravlje i Dnevna bolnica kao nova organizaciona jedinica su formirani početkom 2014. godine. Bolnica i dalje ima problem oko prijema i sprovođenja sudskih pacijenata jer Sudsko odjeljenje broji 21 krevet, a u Bolnici prosječno bravi 70 pacijenata.³⁹⁴ U Specijalnoj bolnici Dobrota pokrenut je postupak adaptacije postojećih dnevnih boravaka u okviru postojećih odjeljenja, jer je procijenjeno da će se najmanji rizik od samovoljnog napuštanja bolnice postići na taj način. Na ovaj način su postojeći dnevni boravci dobili multifunkcionalni karakter i dobili ulogu prostora dnevnog boravka i prostora za realizaciju posjeta bolesnicima od strane porodice i prijatelja. Osim toga čak se i kancelarije medicinskog osoblja, povremeno i privremeno ustupaju za porodične posjete pacijentima. Iz ove ustanove su naveli da **nema finansijskih, a ni prostornih mogućnosti za izgradnju posebnog objekta** za tu namjenu u skladu sa savremenim standardima.

Sprovedena je kampanja za zdravstvene radnike sa ciljem afirmisanja rada sa psihijatrijskim pacijentima. U cilju poboljšanja materijalnog stanja zaposlenih, granskim kolektivnim ugovorom je predviđeno da zaposleni imaju pravo na uvećanje zarade do 15% proporcionalno ostvarenom rezultatu, čime je realizovana planirana aktivnost. Najveći problem u ovoj instituciji jeste veliki broj "socijalnih pacijenata", koji čine trećinu ukupnog broja pacijenata.³⁹⁵

Problem, međutim, predstavlja činjenica da Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, kao ni Zakonom o zdravstvenom osiguranju nije definisano ko plaća troškove liječenja sudskih pacijenata, imajući u vidu da to više nije nadležnost Fonda, a da se ova lica ne smatraju licima sa obaveznim zdravstvenim osiguranjem. Takođe, još uvijek je otvoren problem finansiranja obezbjeđenja na Sudskom odjeljenju, što će u perspektivi još više otežati materijalni položaj bolnice i dovesti u pitanje njeno funkcionisanje.³⁹⁶

³⁹⁴ Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁹⁵ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

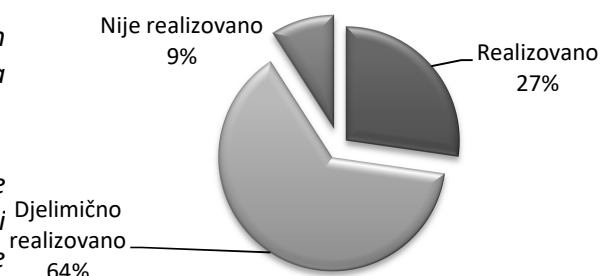
³⁹⁶ Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

3.4. SLOBODA MEDIJA I ZAŠTITA NOVINARA

U važnim predmetima napada na novinare prijeti zastara krivičnog gonjenja. Nalogodavci najvećih zločina ostali su nepoznati, a u rijetkim slučajevima kada su napadači otkriveni, izrečene su im blage kazne. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama. Nova Komisija za praćenje istraga je formirana, ali se i ona susreće sa obstrukcijama u radu od strane institucija.

Realizovane su tri planirane mjere, sedam je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije realizovana.

Vlada je navela da su tri mjere sprovedene, a pet mjera se sprovodi kontinuirano. Jednu mjeru Vlada je ocijenila kao djelimično sprovedenu, jednu nerealizovanu, dok za jednu nije data ocjena.



Grafik 39: Realizacija mjera u oblasti 3.4. Sloboda medija i zaštita novinara

Izmjenama Krivičnog zakonika iz 2013. godine isključeno je postojanje odgovornosti za one koji spriječe ili otkriju krivično djelo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža na način što povrijede tajnost pisama i pošiljki, neovlašćeno prisluškuju, snimaju i fotografišu, neovlašćeno objavljuju tuđi spis, portret ili snimak ili neovlašćeno prikupljaju i koriste lične podatke.

U decembru 2013. godine osnovana je prva Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara. Komisija je donijela Poslovnik o radu, ali se već na samom startu suočila sa problemima u pristupu podacima. Tek nakon nekoliko mjeseci Komisija je konačno počela sa radom, kada su članovima date dozvole za pristup tajnim podacima i obezbijeđen prostor za čuvanje tajnih dokumenata u skladu sa zakonom. Nakon toga Komisiji su dostavljeni podaci tužilaštva i Agencije za nacionalnu bezbjednost, dok je policija prije dostavljanja podataka izbrisala imena inspektora koji su postupali u konkretnim predmetima. Krajem 2015. godine Komisiji je istekao mandat, a nova je imenovana tek u julu 2016. godine. Međutim, i ta komisija se suočila sa problemima prije početka sa radom. Prvo se čekalo dva mjeseca da Odluka o osnivanju Komisije bude objavljena u Službenom listu, što je konačno urađeno u septembru, zatim su se mjesecima čekale dozvole za pristup tajnim podacima članovima Komisije, do kraja februara 2017. godine bila je izdata dozvola samo jednom članu. To je onemogućavalo rad Komisije jer je većina podataka kojima se Komisija bavi označena nekim stepenom tajnosti³⁹⁷.

Prva Komisija je usvojila dva izvještaja koja je dostavila Vladi tokom 2015. godine, iako su Akcionim planom bila predviđena tri. Treći izvještaj nije usvojen jer su predstavnici državnih organa u Komisiji glasali protiv njegovog usvajanja. Predstavnik tužilaštva je glasao protiv izvještaja koji je sam sastavljao, nakon javnih napada bivšeg premijera na Komisiju³⁹⁸. Komisija je dostavila osam preporuka Vladi koja je ispunila samo dvije. Vlada je raspisala nagradu od milion eura za informacije o rasvjetljavanju ubistva Duška Jovanovića³⁹⁹, a novinaru Tufiku Softiću je obezbijeđena policijska

³⁹⁷ Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ Mina, Vlada Crne Gore: Milion eura za informaciju o ubistvu Duška Jovanovića, Vijesti, Podgorica, 1. jul 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-crne-gore-milion-eura-za-informaciju-o-ubistvu-duska-jovanovica-894515>.

zaštita. Međutim, ta zaštita je ukinuta nakon nekoliko mjeseci, iako ni jedan od napadača na njega nije uhapšen, ni osuđen za pokušaj ubistva, jer je tužilaštvo odustalo od gonjenja⁴⁰⁰. **Ostale preporuke koje se odnose na utvrđivanje odgovornosti za dugo trajanje istraga i propuste policije i tužilaštva, nijesu ispunjene**⁴⁰¹. Međutim, u izvještaju Vlade je navedeno da je ispunjeno šest preporuka, pri čemu se ne navodi na šta se konkretno odnose.

Komisiji se obratio mogući svjedok u slučaju ubistva Duška Jovanovića, ali je iz tužilaštva saopšteno da je nakon saslušanja više osoba zaključeno da nije potrebno kontaktirati lice koje se ponudilo da bude zaštićeni svjedok. Tužilaštvo nije istražilo zbog čega tadašnji Specijalni tužilac, Stojanka Radović, nije ispitala navode tog lica iako joj je dalo podatke na dva sastanka održana u toku 2008. godine⁴⁰².

U 2017. godini i prvim mjesecima 2018. godine usvojena su četiri izvještaja o radu nove Komisije u periodu od septembra 2016. – januara 2018. godine. Navedeni izvještaji su objavljeni na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon inicijative 11 NVO da se isti objave⁴⁰³. **Komisija je dala 20 preporuka, a Vlada navodi da nema podatka o broju ispunjenih preporuka u odnosu na ukupan broj datih preporuka**⁴⁰⁴.

U izvještajima se navode kao prepreke u radu Komisije zatamnivanje imena svjedoka, nadležnih državnih službenika ili osumnjičenih u dokumentima dostavljenim od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, dugo čekanje pristupa tajnim podacima i neriješeno finansijsko pitanje, odnosno obezbjeđivanje naknade za predsjednika, članove i sekretara Komisije. Komisija u svim izvještajima preporučuje da istrage napada na novinare i imovinu medija budu efikasnije i da nadležni državni organi izvrše analizu na osnovu izvještaja Komisije i utvrdi ima li propusta u istragama i eventualne odgovornosti i da dostave Komisiji informaciju o realizovanim preporukama.

Vlada je u februaru 2018. godine donijela zaključke kojima se preporučuje Vrhovnom državnom tužilaštvu da intezivira aktivnosti i preispita efikasnost i djelotvornost svih istraga napada na novinare i imovinu medija i Upravi policije da preispita postupanje službenika policije u ranije pomenutim istragama. Takođe, se preporučuje Agenciji za zaštitu ličnih podataka da preispita mogućnost pristupa članova komisije tajnim podacima, Ministarstvu unutrašnjih poslova se predlaže da objavi izvještaje Komisije, a Ministarstvu finansija da se isplate neto mjesečne zarade predsjedniku i članovima Komisije.

Tokom 2017. godine zabilježeno je osam novih napada na medije i njihovu imovinu. Od navedenih osam slučajeva, tri su procesuirana podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, jedan događaj je kvalifikovan kao krivično djelo koje se goni po privatnoj tužbi, u dva slučaja se nadležni tužilac izjasnio da nema elemenata krivičnog djela niti prekršaja, dok se za dva događaja nadležni tužioci još uvijek nijesu izjasnili o kvalifikaciji. Tokom 2016. godine zabilježena su četiri napada na

⁴⁰⁰ Uprava policije je odlučila da obezbijedi policijsku zaštitu novinaru Tufiku Softiću koji je više puta bio meta napada, a u jednom slučaju je čak i pokušano njegovo ubistvo. Krajem 2016. policija je donijela odluku o ukidanju obezbjeđenja sa obrazloženjem da „više nema bojazni da mu prijeti fizička opasnost“, o čemu je Softić informisan telefonom. U međuvremenu je bila otvorena istraga protiv tri lica zbog pokušaja ubistva, ali je tužilaštvo u nedostatku dokaza odustalo od gonjenja i traženja izvršilaca i nalogodaca. Tokom 2012., policija je dodijelila zaštitu i novinarki „Vijesti“ Oliveri Lakić, ali je na njen zahtjev ukinula, nakon što joj nije dostavljena bezbjednosna procjena, kao ni razlozi zbog kojih joj je dodijeljena zaštita. Biljana Nikolić, *Tufik Softić ugroženiji danas nego prije tri godine*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine.

⁴⁰¹ Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ Dokument dostupan na linku: <http://media.cgo-cce.org/2017/12/Pismo-11-NVO.pdf>.

⁴⁰⁴ Vlada u poslednjem Izvještaju navodi da Komisija ne raspolaže podatkom o broju ispunjenih preporuka u odnosu na ukupan broj datih preporuka. Generalnom sekretarijatu upućen je zahtjev za dostavljanje informacije da li je u Vladi započeto postupanje po preporukama Komisije, koje su navedene u izvještajima o radu. U odgovoru Komisija je upućena da potrebne informacije traži od članova Komisije koji su delegirani od strane organa državne uprave, ukazujući da je „postupak realizacije Zaključaka kontinuiran posao o kome se Vlada stara u svakom trenutku“.

novinare, odnosno medije i njihovu imovinu.⁴⁰⁵ Dva slučaja nijesu rasvijetljena, jedan je okarakterisan kao krivično djelo, dok je jedan upućen nadležnom organu za prekršaje.

Od maja 2004. do juna 2015. godine zabilježeno je preko 60 slučajeva gdje su upotrebom fizičke snage, ozbiljne prijetnje ili upotrebom vatrenih i eksplozivnih naprava meta napada bili predstavnici medija i njihova imovina. Na kraju 2016 godine, nije bilo rasvijetljeno 16 napada, dok su 44 slučaja okončana na način što je 38 procesuirano, podnošenjem krivične ili prekršajne prijave protiv počinioca ili dostavljanjem predmeta na ocjenu i dalje odlučivanje tužiocu, dok je u šest slučajeva za prijavljeni napad tužilac ocijenio da nema elemenata krivičnog djela ni prekršaja. Prema Vladinoj Tabeli bilansa, u 2017. godini pravosnažno su okončana dva predmeta, u kojima su izrečene prekršajne odnosno novčane kazne⁴⁰⁶. Ipak, Predsjednik Komisije je obavijestio javnost da je već došlo do apsolutne **zastarjelosti** u slučaju paljenja automobila „Vijesti”, a da zastarjelost⁴⁰⁷ **prijeti i drugim slučajevima kojima se Komisija bavi**⁴⁰⁸. Potpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem i unutrašnju i vanjsku politiku i ministar pravde je takođe izrazio zabrinutost u pogledu predmeta za koje prijeti opasnost zastare u nekom narednom periodu⁴⁰⁹.

Prema mišljenju predsjednika Komisije, **jedina krivična djela protiv novinara koja se propisno istražuju su ona u koja nijesu umiješani važni političari i/ili kriminalci**⁴¹⁰.

Zvanična statistika je više puta dovođena u pitanje u konkretnim predmetima gdje navodni počinioci napada nijesu imali motive ili su nalogodavci ostali sakriveni⁴¹¹, odnosno u slučajevima gdje je tužilaštvo neobjašnjivo lako kvalifikovalo nasilje nad novinarima, pa su počinioci dobili najblaže moguće kazne⁴¹².

Iz Uprave policije navode da su još 2014. godine sačinili "Analizu rizika" za zaposlene u sredstvima javnog informisanja, koja nije javno dostupna. Uprava policije je navela da se u kontinuitetu vrše operativne provjere na terenu o tome koliko su zaposleni u medijima bezbjednosno ugroženi, ali nije dostavila informacije za koliko novinara je rađena bezbjednosna procjena tokom prošle godine.

Članovi Medijskog savjeta za samoregulaciju su mediji koji su često okarakterisani kao bliski vladajućoj strukturi, dok nezavisni mediji imaju svoje ombudsmane. Medijski savjet je tokom prošle godine primio pet žalbi na rad medija, u četiri slučaja je ustanovljeno kršenje Etičkog kodeksa novinara, godinu ranije bilo je 30 žalbi na rad medija, a u 22 slučaja je utvrđeno kršenje Kodeksa. Samo polovina žalbi se odnosila na rad članica Medijskog savjeta, dok su se ostale odnosile na medije

⁴⁰⁵ Damira Kalač, novinarka i zamjenica urednika portala ND Vijesti je podnijela prijavu protiv NN lica zbog prijetnji (nije rasvijetljen), Pavlović Obrada novinar "Radio Skala" je podnio prijavu protiv L.S. iz Tivta, zbog prijetnji (predmet je kvalifikovan i procesuiran kao krivično djelo ugrožavanje sigurnosti), kamenovanja zgrade u kojoj je smještena TV Pink (nije rasvijetljen), supruga novinara ND Vijesti, Siniše Lukovića, prijavila je M.B. zbog prijetnji upućenih njenom suprugu (tužilac se izjasnio da događaj ne sadrži elemente bića krivičnog djela, pa je poslat Sudu za prekršaje).

⁴⁰⁶ Jednom licu koje je optuženo da je uputilo prijetnje novinarki je izrečena prekršajna novčana kazna u iznosu od 350 eura i plaćanje troškova postupka u iznosu od 20 eura, u drugom slučaju je okrivljeni kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 150 eura i troškovima postupka 25 eura. U jednom predmetu Viši sud u Podgorici potvrdio je oslobođajuću presudu za lice koje je optuženo da je uputilo prijetnje novinaru.

⁴⁰⁷ Slučajevi kojima nastupa zastara u naredne dvije godine: Slučaj Tufik Softić, napad iz 2013. godine, zastarjelost nastupa 11.08.2018. godine; Slučaj Mladen Stojović, zastarjelost nastupa 23.05.2018. godine; Slučaj podmetanja eksploziva kod redakcije Vijesti, zastarjelost nastupa 26.12.2018. godine.

⁴⁰⁸ A.O., *Vlada da prestane sa opstrukcijam*, Dnevna novina Dan, 23. 12. 2017. Podgorica.

⁴⁰⁹ Online portal Analitika, Tužilaštvo da preispita efikasnost istraga napada na novinare, 08. 02. 2018. godine, Podgorica, više informacija dostupno na linku: <http://portalanalitika.me/clanak/293521/tuzilastvo-da-preispita-efikasnost-istraga-napada-na-novinare>.

⁴¹⁰ Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

⁴¹¹ Ovo se posebno odnosi na slučaj ubistva Duška Jovanovića, napada na Željka Ivanovića i imovinu „Vijesti”.

⁴¹² Na primjer napad gradonačelnika Podgorice na Mihaila Jovovića. Svetlana Đokić, *Vozači i tjelohranitelji često preuzimaju krivicu šefova*, Vijesti, Podgorica, 17. maj 2015. godine; Dragana Babović, *Miljan Mugoša uslovno osuđen na 6 mjeseci, Jovović oslobođen optužbe*, Vijesti, Podgorica, 23. jul 2012. godine.

koji nijesu članovi. Na internet stranici Savjeta je objavljeno 15 izvještaja, ali je posljednji iz februara 2015.⁴¹³ Na sajtovima medija koji nijesu članovi Savjeta nema podataka o žalbama.

U 2017. godini organizovana je jedna obuka za novinare na temu ljudskih prava sa posebnim osvrtom na oblast slobode izražavanja, na kojoj je prisustvovalo 16 učesnika iz 11 medija. U 2016. godini nije bilo ovih obuka, dok su tokom 2014. i 2015. održane tri obuke na kojima je učestvovalo 39 predstavnika samoregulatornih tijela i medija. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je u 2017. godini organizovao je devet obuka u oblasti slobode izražavanja i primjene prakse Evropskog suda za ljudska prava na kojima je učestvovalo 109 sudija, 20 državnih tužilaca, 11 savjetnika, dva predstavnika Kancelarije Zaštitnika imovinsko pravnih interesa i dva predstavnika Kancelarije Ombudsmana. U godini prije, Centar je održao jednu obuku o praksi Evropskog suda za 25 sudija i tri predstavnika kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Tokom 2015. organizovano je sedam obuka za 96 predstavnika pravosuđa. Obuka za novinare na temu izvještavanja o posebnim kategorijama ličnih podataka i maloljetnicima u medijima je održana krajem 2017. godine i pohađalo je sedam predstavnika medija.

Ministarstvo kulture nije izradilo ni priručnik, ni bilo kakav drugi edukativni materijal o standardima „dužne novinarske pažnje“, srazmjernom dosuđivanju naknade štete i zaštiti privatnosti na osnovu slučajeva iz prakse Evropskog suda, iako je to trebalo da radi još od januara 2014. Vlada, je ipak ovu mjeru u ranijim godinama cijenila realizovanom, iako u posljednjem Izvještaju navodi da je započeta izrada Priručnika i da se izdavanje i štampanje očekuje početkom 2018. godine.

3.5. NEZAVISNOST AUDIOVIZUELNOG REGULATORA I JAVNOG SERVISA

Usvojene izmjene zakonskog okvira su samo djelimično usaglašene sa evropskim standardima, jer ostavljaju prostor za uticaj na nezavisnost javnih emitera. Selektivnim postupanjem Agencije za sprječavanja korupcije je ugrožena nezavisnost Javnog servisa.

Od planirane dvije mjere u ovoj oblasti, obje su djelimično realizovane.

Djelimično
realizovano
100%



Vlada je obje mjere ocijenila kao realizovane.

Grafik 40: Realizacija mjera u oblasti

3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa

Izmjene Zakona o elektronskim medijima usvojene su u 2016. godini, sa kašnjenjem od preko šest mjeseci, a primjena Zakona počinje tek od 2017. godine.⁴¹⁴ Sam Zakon je u najvećoj mjeri usklađen sa Direktivom EU iz 2010. godine, iako su ostala pitanja koja nijesu dovoljno uređena, kao što je finansiranje javnih emitera⁴¹⁵. Izmjenama Zakona uvedena je obaveza potpisivanja ugovora javnih emitera sa Vladom, odnosno lokalnom samoupravom, kojima bi se definisali sadržaji za čiju proizvodnju i emitovanje bi bila upotrijebljena javna sredstva. **To novo zakonsko rješenje kritikuju iz nevladinog sektora, jer smatraju da može uticati na nezavisnost javnih emitera**⁴¹⁶.

⁴¹³ Prema informacijama dostupnim u Vladinim izvještajima, od 1. decembra 2013. do 31. marta 2015. Savjet je dobio 43 žalbe na rad medija, od kojih je riješena 41 žalba, ali ne postoje informacije o tome na koji način su te žalbe riješene.

⁴¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima usvojen je 30. jula 2016. godine.

⁴¹⁵ Ovo pitanje posebno značajno za lokalni nivo, jer nisu utvrđeni minimalni iznosi za finansiranje lokalnih javnih emitera.

⁴¹⁶ Goran Đurović, član Savjeta RTCG, ukazuje da je Vlada vjerovatno loše protumačila smjernice Evropske komisije o primjeni pravila državne pomoći za javne radio-difuzne usluge, u kojima se navodi da je potrebno proširiti opseg pravnih akata kojim se mogu uređivati međusobni odnosi Skupštine, Vlade, jedinica lokalne samouprave i javnih emitera u vezi sa korišćenjem budžetskih sredstava. Međutim, to

Radio-televizija Crne Gore (RTCG) je usvojila Strategiju za period 2011-2015. godine, ali ne postoje zvanične informacije o njenom sprovođenju. Sama Strategija je objavljena na internet prezentaciji RTCG, ali dokument od starta nije bio dovoljno precizan, odnosno nije sadržao mjerljive indikatore. Međutim, jedan dio aktivnosti previđen Strategijom je realizovan, poput formiranja Odjeljenja za razvoj ljudskih resursa, iako ono još nije postalo funkcionalno. Započet je proces digitalizacije, a uspostavljen je i Portal RTCG. Ipak, sa prelaskom sa analognog na digitalno emitovanje radio-difuznih signala kasnilo se tri godine. Programski sadržaji su poboljšani, a i pored blagog trenda rasta, povjerenje u RTCG je i dalje na nezadovoljavajućem nivou.⁴¹⁷ U dijelu finansijskih ciljeva, Strategija je predviđala smanjenje troškova RTCG, ali se iz finansijskih izvještaja RTCG da zaključiti da su se troškovi u periodu implementacije Strategije uvećavali iz godine u godinu.

Pojedinici smatraju da je **Agencija za elektronske medije pod kontrolom političkih struktura**, što je bilo naročito vidljivo uoči parlamentarnih izbora 2016. godine.⁴¹⁸

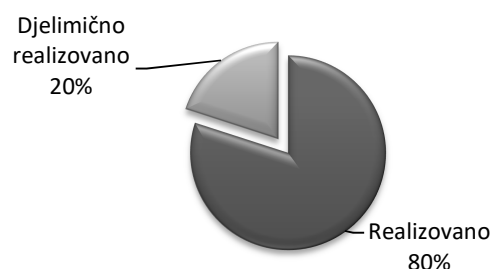
Agencija za sprječavanje korupcije je u 2017. godini utvrdila je da su tri člana Savjeta Radio Televizije Crne Gore⁴¹⁹ i član Savjeta Agencije za elektronske medije⁴²⁰ prekršili odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, koje se odnose na sukob interesa i ograničenje u vršenju javnih funkcija. Iz NVO sektora smatraju da postupanje Agencije za sprječavanje korupcije u ovim slučajevima, pokazuje da ta institucija selektivno sprovodi zakon i vrši politički progon aktivista nevladinog sektora. Takođe se navodi da se Agencija **zloupotrebljava kako bi se iz Savjeta javnog servisa eliminisali politički nepodobni kadrovi**⁴²¹. Nakon ovakvih odluka Agencije, jedan član Savjeta RTCG je podnio ostavku, dok je ostala tri člana navedenih savjeta razriješila Skupština Crne Gore, nakon čega su oni pokrenuli postupke pravne zaštite.

3.6.A ZABRANA DISKRIMINACIJE

Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, zakonski okvir je usaglašen sa standardima EU. Zaštitnik ljudskih prava nastavio je da prima veliki broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju, a prema istraživanjima NVO, najveći stepen diskriminacije izražen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, zatim prema starim i osobama sa invaliditetom.

U ovoj podoblasti četiri mjere su realizovane, dok je jedna djelimično sprovedena.

Vlada je ocijenila da su dvije mjere realizovane, dok se tri realizuju kontinuirano.



Grafik 41: Realizacija mjera u oblasti 3.6 A Zabrana diskriminacije

predviđa postojanje akta o povjeravanju vršenja javnih usluga, uvođenju novih usluga na tržište, vođenju odvojenog računovodstva, kao i unakrsnom subvencioniranju. Samim tim, nigdje se eksplicitno ne pominje sam ugovor, pa postoji bojazan da ugovorne obaveze mogu uticati i na nezavisnost javnih emitera, imajući u vidu da je za određivanje programskog plana zadužen Savjet RTCG ili savjeti lokalnih javnih emitera.

⁴¹⁷ Goran Đurović, član Savjeta RTCG.

⁴¹⁸ Vijesti online, Đurović: *Agencija za elektronske medije pod kontrolom DPS-a*, Vijesti, Podgorica, 14. oktobar 2016. godine.

⁴¹⁹ Ivan Mitrović, Nikola Vukčević i Goran Đurović.

⁴²⁰ Darko Ivanović.

⁴²¹ Portal Vijesti Online, ASK politički progono aktiviste NVO, DPS pokušava da javni servis ponovo pretvori u propagandnu mašineriju, Podgorica, 04. oktobar 2017. godine.

Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda su usvojene sredinom 2014. **Skupština je usvojila je nove izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije u junu 2017. godine.** Iz Vlade je navedeno da je zakonski okvir sada u potpunosti usaglašen sa standardima EU, a Zaštitnik je potvrdio da je zakonodavni okvir većim dijelom usaglašen sa anti-diskriminacionim standardima i ugovorima koje je ratifikovala Crna Gora i direktivama Evropske unije iz ove oblasti.

Zaštitnik nije pripremao poseban izvještaj o primjeni Zakona o zabrani diskriminacije, već je pomenuti Zakon analizirao kroz godišnji izvještaj o radu. Na osnovu informacija iz izvještaja, može se zaključiti da **još uvijek nije uspostavljena elektronska baza podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom pred sudovima, državnim tužilaštvima, organom uprave nadležnom za policijske poslove i inspekcijским organima.**

I dalje je veliki broj pritužbi Zaštitniku koje se odnose na diskriminaciju. U 2017. godini, u oblasti zaštite od diskriminacije Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je dobio 134 pritužbe, od čega je završeno 126 predmeta, u 2016. je podnijeta 151 pritužba, dok je tokom cijele 2015. bilo 83 pritužbe. Kapaciteti Zaštitnika u 2015. i 2016. ojačani su kroz zapošljavanje novih službenika koji se bave pitanjima diskriminacije.

U izvještajima Vlade Crne Gore, **nema podataka o broju evidentiranih slučajeva diskriminacije** koje su registrovali nadležni organi u 2017. godini⁴²². Prema informacijama Sekretarijata Sudskog Savjeta, **tokom 2016. godine podnijeto je ukupno pet tužbi za zaštitu od diskriminacije** od čega su tri odbijene/povučene. U istoj godini, državna tužilaštva su primila 340 krivičnih prijava za krivična djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, od čega je 213 prijava rezultiralo podnošenjem optužnih akata. Sa druge strane, sudovi za prekršaje su tokom iste godine primili u rad samo tri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa nasiljem i drugim oblicima napada na pripadnike LGBT populacije, pri čemu je u jednom predmetu donijeta oslobađajuća odluka.

U 2017. godini organizovano je šest obuka iz oblasti antidiskriminatornog ponašanja na kojima je učestvovalo 25 polaznika, a godinu ranije je organizovano 12 obuka za 31 predstavnika centara za socijalni rad, dok je u 2015. godini bilo pet radionica i pet seminara za 25 tužilaca. Tokom 2014. godine po pet seminara i obuka održana je za 24 sudije za prekršaje.

Krajem 2016. organizovana je medijska kampanja o pravima i mogućnostima marginalizovanih društvenih grupa. Ta kampanja je pratila istraživanje sprovedeno u 2015. godini u kome je primijećen pad stepena diskriminacije, ali se navodi da je i dalje prisutna **diskriminacija Roma, LGBT osoba i osoba sa invaliditetom**. Negativna percepcija LGBT osoba u javnosti je navela veliki broj osoba da kriju svoju seksualnu orijentaciju.⁴²³ Iz nevladinog sektora ukazuju da su osobe sa invaliditetom svakodnevno diskriminisane⁴²⁴, a u toku 2016. godine pokrenuto je pet postupaka za zaštitu od diskriminacije i preko 40 različitih inicijativa.⁴²⁵

Prema istraživanju NVO CEDEM iz 2017. godine, najveći stepen diskriminacije utvrđen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, a nakon njih najizraženija je diskriminacija starih osoba, osoba sa invaliditetom, po osnovu nacionalne, pa vjerske pripadnosti, diskriminacija žena, i na kraju diskriminacija LGBT osoba.

⁴²² Redovnih sudova, državnih tužilaštava, organa za prekršaje, organa nadležnih za policijske poslove i inspekcijских organa. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, nadležno za ovu mjeru, uputilo nas je na Zaštitnika, koji je naveo da će ti podaci biti dostupni u Godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika za 2016. godinu.

⁴²³ Stejt Department, Izvještaj o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2015. godinu;

⁴²⁴ Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore. Toj organizaciji su se u toku 2016. obratile 124 osobe sa invaliditetom ili članovi njihovih porodica zbog pravnih savjeta ili besplatne pravne pomoći.

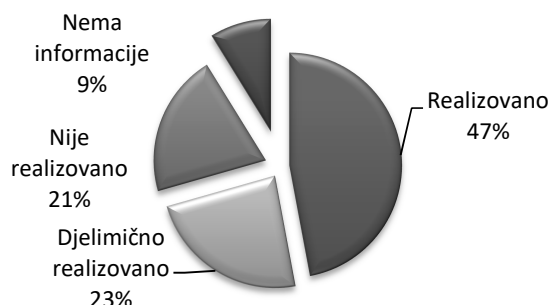
⁴²⁵ Marina Vujačić, *Izvještaj o diskriminaciji za 2016. godinu*, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2017 godine.

3.6.B RODNA RAVNOPRAVNOST

Neravnotežan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materinstva. Uključenost žena u politički život je ispod prosjeka zemalja EU, a na rukovodećim pozicijama u državnoj administraciji su uglavnom muškarci. Nema sveobuhvatnih statističkih podataka o nasilju u porodici, a policija i centri za socijalni rad ne evidentiraju sve prijave. Kaznena politika sudova je vrlo blaga, a policija nerijetko propušta da vrši nadzor i informiše tužilaštvo u slučaju nepoštovanja uslovne presude ili zaštitnih mjera. Žrtvama nasilja nisu dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške, a ne postoje krizni centri ili slične ustanove za žrtve silovanja.

U ovoj oblasti realizovano je 16 mjera, djelimično realizovano osam, a sedam nije realizovano. Za tri mjere ne postoje informacije o realizaciji.

Vlada je 19 mjera ocijenila kao realizovane, za 12 navodi da se realizuju kontinuirano, a tri nijesu realizovane.



Grafik 42: Realizacija mjera u oblasti 3.6 B Rodna ravnopravnost

Izmjene Zakona o rodnoj ravnopravnosti usvojene su 2015. godine sa kašnjenjem od tri mjeseca. Ovaj Zakon usklađen je sa direktivama EU u dijelu progresivnog sprovođenja načela jednakog postupanja za muškarce i žene u programima socijalnih osiguranja, načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada i sprovođenja Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu. Izrada Zakona o radu je u toku, i Vlada navodi da su odredbe evropskih direktiva uvrštene u predlog Zakona, a njegovo usvajanje je planirano u drugom kvartalu 2018. godine .

Prema mišljenju NVO konkretna primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti je uglavnom izostala, čak i u onim oblastima za koje su predviđene sankcije i propisane novčane kazne, poput: zabrane diskriminacije žena zbog trudnoće ili majčinstva, prilikom zapošljavanja, samozapošljavanja, ostvarivanja prava po osnovu socijalne zaštite i drugih prava⁴²⁶. Krše se i zakonom propisane obaveze upotrebe rodno osjetljivog jezika; prikupljanja, evidentiranja i obrade statističkih podataka i njihovog iskazivanja po polnoj pripadnosti; kao i obaveza drugih institucija da nadležnom Ministarstvu redovno dostavljaju izvještaje o ostvarivanju rodne ravnopravnosti iz svoje nadležnosti.

Primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti je u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koje je po kapacitetima jedno od najslabijih ministarstava u zemlji i koje do sada nije imalo proaktivnu ulogu u njegovoj primjeni.⁴²⁷ U Odjeljenju za poslove rodne ravnopravnosti tog Ministarstva u 2015. godini zaposlena su tri izvršioca, dok u 2016. godini nije bilo zapošljavanja, a u 2017. godini je zaposleno jedno lice. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, uprkos navedenim zapošljavanjima u Odjeljenju za poslove rodne ravnopravnosti rade ukupno tri lica koja su u stalnom radnom odnosu.

⁴²⁶ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

⁴²⁷ Ibid.

Na lokalnom nivou radi pet Kancelarija za rodnu ravnopravnost, dok u 12 opština postoje Savjeti za rodnu ravnopravnost i lokalni akcioni planovi. U 2016. godini je **formiran Savjet za rodnu ravnopravnost** na nacionalnom nivou koji je održao sastanak sa predstavnicima lokalnih samouprava i mrežom koordinatorki za rodnu ravnopravnost. U 2017. godini, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava usvojilo je Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017.-2021. godine sa programom sprovođenja za 2017. i 2018. godinu, kao i Izveštaj o realizaciji za 2016. godinu. Prema Izveštaju o realizaciji Programa aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) za 2016. godinu od ukupno 240 mjera, 184 se realizuju kontinuirano, dok je samo 25 u potpunosti realizovano.

Ne postoje konkretni podaci o tome koliko je održano sastanaka sa ženskim NVO radi razmatranja stepena primjene i praćenja implementacije međunarodnih i domaćih standarda za rodnu ravnopravnost u 2017. godini. Ipak, Ministarstvo je učestvovalo u aktivnostima koje su organizovale NVO, pa je tako u prošloj godini, uz učešće predstavnika Ministarstva, održano pet sastanaka, tri zajedničke konferencije, po jedan forum i seminar, 32 obuke. Predstavnic/e Ministarstva su podržali kampanju "Neželjena- Željena", inicijativu usmjerenu isključivo na problem selektivnih abortusa koju je organizovala NVO Centar za ženska prava. Iz Ministarstva navode da se u Komisiji za PARRR nalaze tri predstavnice NVO sektora, u Savjetu četiri predstavnice NVO sektora od koji je jedna predsjednica Odbora za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama. Tokom 2016. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je organizovalo sedam sastanaka sa predstavnicima NVO, četiri zajedničke konferencije, po jedna obuka i radionica, a potpisana su i dva memoranduma o saradnji. Iz NVO Centar za ženska prava, jednog od potpisnika memoranduma, navode da postoji otvorenost za saradnju, ali se ona do sada zasnivala uglavnom na formalnoj podršci sprovođenju aktivnosti od strane NVO koje skoro u potpunosti finansiraju strani donatori.⁴²⁸

U 2017. godini je izvršeno **206 krivičnih djela nasilje u porodici za koja su podnijete 203 krivične prijave**. Uprava policije je podnijela **1.272 prekršajne prijave** za kršenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Tokom 2016. godine izvršeno **198 krivičnih djela nasilja u porodici**, za koja je podnijeto 197 krivičnih prijava. Pored toga, navodi se da su čak **25 lica povratnici u izvršenju krivičnih djela nasilja u porodici**, od kojih je jedno maloljetno lice⁴²⁹. Uprava policije je podnijela **1.335 prekršajnih prijava** za kršenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, dok je u 28 slučajeva naredili počiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje⁴³⁰. U 2015. godini registrovano je ukupno 180 krivičnih djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici. Broj krivičnih prijava u toku te godine je za 12,2% manji u odnosu na 2014. godinu. Prema podacima Vrhovnog suda za ta krivična djela je donešeno **105 pravosnažnih presuda** u toku 2015. godine, ali je samo 30 počinitelaca kažnjeno zatvorskom kaznom, dok je 53 osuđeno uslovno, šest je kažnjeno radom u javnom interesu, novčanu kaznu su platila dva počinioca, a tri su dobila mjere opomene. Sa druge strane, sudovi za prekršaje su u toku 2015. primili ukupno 1.197 predmeta, izrekli su 75 kazni zatvora, 148 uslovnih osuda i 334 novčane kazne.⁴³¹

Prema mišljenju NVO, kaznena politika je izuzetno blaga.⁴³² Krivični postupak pokreće se samo kada žrtve imaju teške tjelesne povrede, dok se ostale prijave rešavaju kroz prekršajni postupak, pa su samim tim i kazne blaže. Blaga kaznena politika poručuje da je nasilje u porodici legitimno i društveno prihvatljivo, zbog čega su ženske nevladine organizacije u toku 2015. godine inicirale uvođenje težih

⁴²⁸ Ibid

⁴²⁹ Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 293 lica, od kojih 93 muškog i 200 ženskog pola. Pored toga, 14 žrtava su maloljetna lica (po sedam muškog i ženskog pola). Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁴³⁰ Tokom 2016. godine bilo je 1.479 izvršilaca prekršaja, 1.218 muškog i 261 ženskog pola, pri čemu je registrovano 175 povratnika u izvršenju prekršaja shodno Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici. Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁴³¹ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, *Podaci o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz različitih izvora za 2015. godinu* Podgorica, mart, 2016. godine.

⁴³² Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

kazni za nasilnike.⁴³³ Iz nevladinog sektora su uputili institucijama i inicijativu za promjenu Krivičnog zakonika, ali ona nije prihvaćena⁴³⁴.

Monitoring Centra za ženska prava je pokazao da nijedna institucija ne vrši odgovarajuću procjenu rizika, što u značajnoj mjeri sprječava efikasnu zaštitu žrtava i prevenciju nasilja. **Ni policija, a ni centri za socijalni rad ne evidentiraju sve prijave nasilja u porodici i nasilja nad ženama**⁴³⁵. Upozorenje je najčešće usmeno i bez ikakve službene zabilješke koja bi bila dostupna kao dokaz u slučaju da žrtva ponovo prijavi nasilje. Takvo postupanje direktno utiče na blažu kvalifikaciju djela u slučaju ponovne prijave, samim tim i na blažu kaznenu politiku. U više slučajeva napravljen je propust da se opozove uslovna osuda kad osuđeno lice ponovi prestup⁴³⁶. To se dešava zbog izostanka nadzora nad poštovanjem uslovne osude, ili zaštitnih mjera i slabe koordinacije između institucija odgovornih za zaštitu od nasilja. Primijećeno je da centri za socijalni rad evidentiraju nasilje i prijavljuju ga policiji i drugim nadležnim institucijama.⁴³⁷

Postoji veliki jaz između broja prijavljenih slučajeva nasilja u odnosu na broj i vrste izrečenih zaštitnih mjera. Procenat zaštitnih mjera koje obezbjeđuju fizičku zaštitu žrtava je još uvijek nizak u odnosu na ukupan broj pravosnažnih odluka za nasilje u porodici. Zaštitnu mjeru udaljenja iz stana je u 2015. godini⁴³⁸ policija izrekla 24 puta odnosno 1,9% od ukupno prijavljivih. Prema podacima suda za prekršaje, u 2015. godini izrečeno je ukupno 14,8% zaštitnih mjera u odnosu na broj slučajeva koji su vođeni pred sudovima za prekršaje. Iskustvo žena žrtava nasilja koje su se za pomoć obratile Sigurnoj ženskoj kući pokazuje da **nakon izricanja zaštitnih mjera, policija propušta da vrši nadzor i informiše tužilaštvo u slučaju nepoštovanja tih mjera.**⁴³⁹

Održane su brojne obuke za predstavnike nadležnih institucija, ali iz nevladinog sektora ukazuju da je problem što **niko ne vrši evaluaciju tih obuka u smislu kvaliteta i uticaja na pozitivnu praksu institucija u oblastima koje su predmet edukacija.**⁴⁴⁰ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u 2017. godini u saradnji sa Zavodom za školstvo, organizovalo jednodnevni seminar na temu Rodna ravnopravnost u obrazovanju sa posebnim osvrtom na rodno zasnovano nasilje, kojoj je prisustvovalo 30 učesnika. Tokom 2016. godine organizovan je jedan seminar posvećen nasilju u porodici i nasilju nad ženama za 35 nastavnika različitih struka osnovnih i srednjih škola u Crnoj Gori, a sprovedene su dvije obuke na temu rodne ravnopravnosti za deset sudija za prekršaje. Održane su i dvije radionice za 54 predstavnika medija, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Fakulteta političkih nauka.

Nevladine organizacije koje se bave pružanjem podrške žrtvama nasilja u porodici, smatraju da **rad multidisciplinarnih timova nije na zadovoljavajućem nivou i do sada nije značajnije doprinio efikasnoj zaštiti žrtava.**⁴⁴¹

Tokom 2014. i 2015. godine sprovedene su dvije kampanje u cilju podizanja svijesti o međunarodnim i domaćim instrumentima za zaštitu ljudskih prava žena. Kampanje su uključivale TV spotove i

⁴³³ Više informacija na: <http://goo.gl/P7hiyT>.

⁴³⁴ U toku prošle godine Sigurna ženska kuća je podnijela inicijative za pomenute izmjene i dopune Krivičnog zakonika predlažući: u pogledu inkriminacije krivičnog djela proganjanje unijeti hitne mjere zaštite za žrtve nasilja u porodici; organičiti primjenu instituta odloženog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice za nasilje u porodici; izmijeniti definiciju silovanja, proširiti krug zaštićenih lica u okviru krivičnopravne i prekršajne zaštite na partnere i bivše partnere, bivše tazbinske srodnike, i lica koja su bila ili su u emotivnoj ili seksualnoj vezi, bez obzira da li su živjela u istom domaćinstvu.

⁴³⁵ Kada je u pitanju postupanje policije, u evidenciji najčešće nema onih prijava koje su podnijete pozivom na broj 122, ali često ni onih koje je žrtva podnijela lično, usmenim putem, a koje su rezultirale upozorenjem policije učiniocu nasilja.

⁴³⁶ Slična situacija se dešavala i kod kršenja zaštitnih mjera propisanih Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

⁴³⁷ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

⁴³⁸ Ministarstvo pravde, Izvještaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2016. godine.

⁴³⁹ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

⁴⁴⁰ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

⁴⁴¹ Centar za ženska prava, SOS Telefon Nikšić i Sigurna ženska kuća su 10. Decembra 2016. godine održale protestnu šetnju i konferenciju za medije na kojoj su najavile da su podnijele 10 krivičnih prijava protiv državnih službenika koji nisu koristili svoja zakonska ovlaštenja kako bi zaštitili žrtve nasilja u porodici. Među njima su i članovi multidisciplinarnih timova iz Bara, Berana i Nikšića.

radijske džinglove, bilborde, oglase u novinama i flajere. Iz NVO navode da je neohodno mjeriti uticaj sprovedenih kampanja i obezbijediti sredstva da one budu dobro osmišljene i dovoljno dugotrajne da zaista mogu uticati na promjenu svijesti.⁴⁴²

U 2017. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je evidentirao 14 predmeta zbog diskriminacije po osnovu pola što uključuje i rodno zasnovano nasilje. Završeno je 14 predmeta, od kojih je u 10 predmeta dato mišljenje sa preporukom. U godini ranije, Zaštitnik je imao u radu samo tri pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola i 17 pritužbi koje su za osnov imale materinstvo, a odnose se na izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. U devet slučajeva je utvrđena povreda i date su preporuke, a u jednom je utvrđena povreda prava i ukazano je na nju. Međutim, još uvijek ne postoje informacije da su ispoštovane preporuke koje je dao Zaštitnik.

Tokom 2016. godine Centar za ženska prava je Zaštitniku podnio osam pritužbi u vezi postupanja centara za socijalni rad u slučajevima nasilja u porodici, od kojih se jedna odnosila i na postupanje Osnovnog suda u Podgorici. U tri slučaja je Zaštitnik utvrdio povrede postupka, u dva nije bilo odgovora, u dva nijesu nađene povrede, a u jednom je preporučio obraćanje socijalnoj inspekciji. Centar je uputio i 12 pritužbi koje su za osnov imale materinstvo, a odnosile su se na izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Povrede su utvrđene u osam slučajeva i upućene su preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja da ukloni suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti⁴⁴³. Zaštitnik je uputio preporuku Skupštini i Ministarstvu rada i socijalnog staranja da prilikom donošenja zakona i podzakonskih akata koriste antidiskriminatorski pristup i test zaštite od diskriminacije.

Skupštinski Odbor za rodnu ravnopravnost je u 2013. i 2014. godini organizovao niz aktivnosti, uključujući konferencije, seminare, tematske sjednice, ženski Parlament i Cetinjski parlamentarni forum, kojima je prisustvovalo preko 240 učesnika. Ovo radno tijelo nastavilo je sa aktivnostima i naredne tri godine, pa su tako organizovane tri **sjednice Ženskog parlamenta** kojima je prisustvovao veliki broj učesnika. Ipak, **Odbor u 2016. i 2017. godini nije organizovao tematske sjednice**, niti konferenciju/okrugli sto o položaju žena u javnom i političkom životu. Izostala je naročito važna funkcija Odbora u praćenju postupanja nadležnih organa i institucija kada je u pitanju primjena zakona i politika u oblasti rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ne posjeduje informaciju o broju žena na javnim funkcijama na državnom i lokalnom nivou, kao i informacije o procentu žena na rukovodećim pozicijama u javnom i političkom životu u 2017. godini. U 26. sazivu Skupštine procenat žena je samo 23%, dok je u aktuelnoj Vladi zastupljenost žena oko 20%. Prema ranijim zvaničnim statističkim podacima **žene su bile najzastupljenije u sudstvu i tužilaštvu**, gdje među sudijama procenat zastupljenosti iznosi 63%, a među nosiocima tužilačkih funkcija 60%. I u opštinama je procenat zastupljenosti niži, pa tako u opštinama sa najvećom zastupljenošću taj procenat iznosi 32%. Međutim, na ključnim položajima u opštinama uočava se izrazito nisko učešće žena - samo 6 od 78 pozicija zauzimaju žene. Sa druge strane, visoko je učešće žena među zaposlenima u lokalnim samoupravama, ali u ulogama pomoćnog osoblja. U diplomatsko-konzularnim predstavništvima žene čine 43% zaposlenih, ali su slabo zastupljene na višim pozicijama (17,6 %) i nema ih na pozicijama generalnog konzula i stalnog otpravnik poslova. Vojska i policija su ostale dominantno "muške" profesije gdje prosječan procenat zaposlenih žena ne prelazi 9%, a na višim pozicijama žena skoro da nema.

⁴⁴² Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

⁴⁴³ Ibid.

Izrađen je Izvještaj o sprovođenju Strategije zaštite od nasilja u porodici za 2015.⁴⁴⁴. U decembru 2015. Vlada je usvojila novu Strategiju za period 2016-2020. godine. Iz NVO sektora smatraju da su strateška dokumenta i do sada bila sveobuhvatna i pažljivo isplanirana, ali nijesu bila predviđena konkretna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti. Suzbijanje porodičnog nasilja do sada nije bilo među prioritetima Vlade, pa postoji ozbiljna zabrinutost da se kasniti i sa sprovođenjem nove Strategije.⁴⁴⁵ Ministarstvo rada i socijalnog staranja je navelo i da će izvještaj o implementaciji strategije zaštite od nasilja u porodici 2016-2020 biti završen do kraja 2017. godine, baš kao i analiza stanja u ovoj oblasti sa preporukama, međutim, ovaj izvještaj nije objavljen.

Ratifikacijom Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici Crna Gora se obavezala da će žrtvama obezbijediti pristup uslugama koje im omogućavaju oporavak⁴⁴⁶. Međutim, **žrtvama nasilja nijesu dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške**. Ne postoje **krizni centri ili slične ustanove za žrtve silovanja**. Ne postoje opšti ni specijalizovani protokoli o postupanju sa žrtvama silovanja, niti postoje specijalizovane, besplatne službe za žrtve silovanja i drugih seksualnih zločina.

Besplatna SOS linija za prijavu slučajeva nasilja uspostavljena je 2015. godine, nakon usvajanja Pravilnika o bližim uslovima za pružanje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga. Tokom 2017. godine ova linija je primila preko 3500 poziva, a godinu ranije, tu liniju je **koristilo preko 3.600 lica**. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u toku 2016. godine potpisalo memorandum o saradnji sa devet NVO koje imaju SOS linije i skloništa. Pružalac usluga kojem je ova linija dodijeljena je NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, a linija se finansira iz EU IPA projekta koji sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava. Iz nevladinog sektora se navodi da je urađen dobar marketing nacionalne SOS linije i da su materijali dostupni u svim nadležnim institucijama.⁴⁴⁷

Kada je riječ o stvaranju zakonskih preduslova za akreditaciju programa i licenciranje stručnih saradnika i pružalaca usluga SOS telefona, iz NVO sektora navode da proces akreditacije još nije započeo i do sada nijedna nevladina organizacija koja se bavi servisima podrške za žene i djecu žrtve nasilja nije dobila licencu ovog tipa.⁴⁴⁸ Sa druge strane, Vlada u svojim izvještajima tvrdi da je ova mjera realizovana, bez davanja bilo kakvih informacija ili obrazloženja.

Baza podataka o nasilju u porodici je, prema informacijama Vlade, izrađena, ali ipak ne postoji bilo kakav pregled slučajeva nasilja u porodici. Nema dovoljno podataka o veb servisu Uprave policije sa podacima o počiniocima i žrtvama nasilja u porodici, elektronskoj razmjeni podataka sa centrima za socijalni rad i sudovima⁴⁴⁹. Sa druge strane Vlada u svom izvještaju navodi da je elektronska razmjena podataka sa državnim tužilaštvom uspostavljena.

Prema mišljenju NVO **do sada je svaka institucija prikupljala podatke po sopstvenoj metodologiji**, što predstavlja veliki problem za sticanje realne slike u ovoj oblasti.⁴⁵⁰ Sistem elektronske baze

⁴⁴⁴ Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo informaciju o realizaciji Strategije zaštite od nasilja u porodici koja se odnosi na period od 2011. do 2015. godine. Informacija koju je usvojila Vlada Crne Gore sadrži ciljeve strategije i aktivnosti u cilju njihove realizacije, kao i tri preporuke. Preporukama se sugeriše neophodnost kontinuiranog sprovođenja istraživanja uzroka i ključnih problema vezanih za nasilje u porodici, kao i ostvarivanje raznih prava žrtava porodičnog nasilja. Takođe, neophodno je kontinuirano analizirati zakonske propise iz ove oblasti i njihovu primjenu u praksi.

⁴⁴⁵ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

⁴⁴⁶ Ove mjere mogu da obuhvate finansijsku pomoć, stanovanje, obrazovanje, obuku i pomoć prilikom zapošljavanja, kao i pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite.

⁴⁴⁷ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

⁴⁴⁸ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

⁴⁴⁹ Sudski savjet je u junu 2017. godine naveo da su u toku aktivnosti na uspostavljanju elektronske razmjene podataka Uprave policije sa sudovima vezano za rodnu ravnopravnost. Međutim, u oktobru iste godine Sudski savjet navodi da je realizacija ove aktivnosti predviđena Akcionim planom nove strategije informaciono-komunikacionih tehnologija za 2019. godinu, kroz izradu novog informacionog sistema.

⁴⁵⁰ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

podataka policije još uvijek nije ažuriran kako bi odgovarao Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici u pogledu prikupljanja podataka, dok je Ministarstvo rada i socijalnog staranja tek tokom 2014./2015. počelo da prikuplja sveobuhvatne podatke o socijalnoj zaštiti u vezi sa žrtvama nasilja u porodici. Zdravstvene ustanove takođe nemaju ažuran, organizovani, elektronski sistem prikupljanja podataka i izvještavanja o nasilju u porodici, jer se još uvijek podaci registruju navođenjem prirode povrede, ali ne i okolnosti pod kojima je nastala. Isto važi i za obrazovne ustanove i organe za prekršaje koji još uvijek prikupljaju podatke u pisane registre i kreiraju statistiku ručno.⁴⁵¹

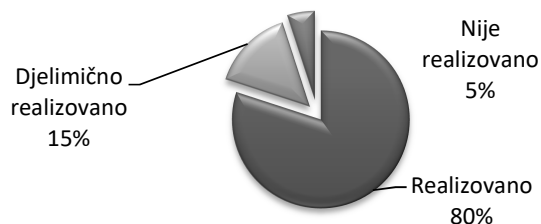
Prema dostupnim informacijama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji sa Kancelarijom UNDP-a sprovelo je jedno **istraživanje o nasilju nad ženama i nasilju u porodici** tokom 2014. godine. Ne postoje informacije da su donijete bilo kakve preporuke na osnovu tog istraživanja. Isti partneri sproveli su u 2016. i 2017. godini istraživanje o nasilju koje je obuhvatilo rad multidisciplinarnih timova i postupanje prema Protokolu, kao i utvrđivanje cijene nasilja, okvirnu prevalencu i javne percepcije ovog društvenog fenomena, ali nijesu definisane preporuke.

3.6.C PRAVA LGBT POPULACIJE

U prethodnim godinama se radilo na unapređenju pravnog okvira koji definiše ovu oblast, ali taj posao još uvijek nije završen, posebno po pitanju registrovanja partnerstva. Pred sudovima nema mnogo slučajeva diskriminacije LGBT osoba jer se ove osobe i dalje radije obraćaju Zaštitniku. Sproveden je niz aktivnosti na poboljšanju odnosa i saradnje državnih organa i LGBT zajednice.

U ovoj oblasti je realizovano 16 mjera, tri su djelimično realizovane, a jedna mjera nije realizovana.

Vlada smatra da je 18 mjera realizovano, za jednu mjeru navodi da se sprovodi u kontinuitetu, dok je jedna mjera djelimično realizovana.



Grafik 43: Realizacija mjera u oblasti 3.6.C Prava LGBT populacije

Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije usvojene su 2014. godine, a članom 14 ovih izmjena propisano je da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji, pri čemu se pod rodnim identitetom podrazumijeva sopstveni rodni doživljaj koji ne mora zavisiti od pola koji je utvrđen i upisan prilikom rođenja i ne podrazumijeva samo binarni koncept muškog ili ženskog. Pod seksualnom orijentacijom podrazumijeva se emocionalna i/ili fizička privlačnost ili naklonost koja može biti prema licima istog i/ili različitog pola.

Krajem 2015. godine je urađena Analiza modela zakona o registrovanom partnerstvu, koja sadrži i uporednu analizu iskustava zemalja Evropske unije. Analizom je kontaktovano da je model registrovanog partnerstva najprihvatljiviji, sa najviše mogućnosti da se inkorporira u postojeći pravni okvir Crne Gore. Ovaj model omogućava da se istopolni parovi registruju kod nadležnih organa i tako dobiju određen obim prava, obaveza i pravnog priznanja, kao i bračni, odnosno vanbračni parovi. Iz organizacije Queer Montenegro zalažu se za model zakona koji će dati maksimum prava i biti otvoren ne samo za LGBT osobe, već i za osobe različitog pola koje ne žele ući u instituciju braka. Jedini prihvatljivi model zakona, prema njima, biće onaj koji daje maksimum prava, ali su spremni da uzmu

⁴⁵¹ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

u obzir nedobijanje prava na potpuno usvojenje djeteta u prvoj verziji zakona.⁴⁵² Na usvajanje zakona LGBT zajednica čeka već nekoliko godina.

Krajem 2013. godine publikovan je materijal o presudama Evropskog suda za ljudska prava vezi sa LGBT problematikom i postavljen na sajt Vlade pod nazivom "Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije". Ta publikacija je promovisana na regionalnom stručnom skupu održanom te godine, kome su prisustvovali predstavnici nadležnih pravosudnih institucija, resornih ministarstava, univerziteta, nevladinog sektora, kao i međunarodni eksperti.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je u 2014. godini kurs učenja na daljinu u oblasti antidiskriminacije za 10 sudija i 11 tužilaca. Obezbijeden je pristup HELP programu Savjeta Evrope, koji je dostupan crnogorskim sudijama, tužiocima i drugim pravnicima⁴⁵³. Ova aktivnost realizovana je sa nekoliko mjeseci kašnjenja. Prema informacijama NVO Queer Montenegro, nema mnogo sudskih postupaka u vezi sa diskriminacijom LGBT osoba, jer se ove osobe mnogo više obraćaju Zaštitniku, nego sudovima.⁴⁵⁴

Prema navodima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda **LGBT populacija se i dalje smatra jednom od najdiskriminisanih u zajednici** koja se izražava kroz nejednakost i socijalnu isključenost. Zaštitnik navodi i nedostatak odgovarajuće reakcije zasnovane na članu 42 Krivičnog zakonika Crne Gore, odnosno nepoznavanju delikata iz mržnje i primjeni takozvane kvalifikatorne klauzule prilikom izricanja sankcija protiv počilaca prestupa protiv ovih lica.⁴⁵⁵

Predstavnici NVO su uradili Analizu o stanju i preporukama povodom strateških dokumenata, školskih programa i udžbenika u kontekstu zastupljenosti LGBT problematike još u 2014. godini. NVO su bile aktivne i u promovisanju principa definisanih Strategijom o zaštiti od nasilja u porodici 2011 - 2015. godine⁴⁵⁶. Više institucija i NVO su publikovali zajedničku knjigu LGBT Inkluzija u sportu⁴⁵⁷.

U 2014. godini otvoren je prvi **LGBT centar** u Podgorici, nakon što su obezbijedena sredstva iz donacija. Iste godine urađen je portal www.shelovesher.me, odnosno društvena lezbijska mreža, koju održava NVO LGBT Forum Progres.

U NVO koje se bave zaštitom prava LGBT osoba navode da je u februaru i martu 2017. godine **Ministarstvo rada i socijalnog staranja pokazalo nespremnost i nesposobnost da pruži pomoć i podršku mladiću koji je deportovan iz Švedske** nakon što mu je odbijen zahtjev za azil po osnovu seksualne orijentacije⁴⁵⁸. S druge strane, prema navodima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, ovo Ministarstvo uplatilo je novčanu pomoć, te organizovalo sastanak sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, kako bi se ubuduće ovakve situacije efikasnije prevazilazile⁴⁵⁹.

NVO „Narativ“ u saradnji sa udruženjem „Roditelji“ je u 2017. godini počeo sa organizacijom savjetodavne podrške za roditelje LGBT osoba. Realizovana je i obuka stručnih osoba i savjetnica na SOS Roditeljskoj liniji za savjetodavni rad sa roditeljima. Prema navodima iz medija porodice sa LGBT članovima u najvećoj mjeri ne pokazuju razumijevanje i ne daju potrebnu podršku, pa se LGBT osobe

⁴⁵² Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

⁴⁵³ Više informacija na: <http://www.coe.int/en/web/help/home>.

⁴⁵⁴ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

⁴⁵⁵ Mina, *Osoba sa invaliditetom na marginama promjena*, Cafe del Montenegro, Podgorica, 6. maj 2017. godine. Više informacija na: <https://www.cdm.me/drustvo/osobe-sa-invaliditetom-na-marginama-promjena/>.

⁴⁵⁶ Tokom 2013. godine sprovedena je obuka za nastavni kadar, kojoj je prisustvovalo 30 učesnika, a NVO Juventas kreiralo je priručnik za školske psihologe i pedagoge.

⁴⁵⁷ LGBT Forum Progres, Crnogorski olimpijski komitet, Uprava za mlade i sport i Evropska gej i lezbijska sportska federacija.

⁴⁵⁸ Više informacija na: <http://lgbtprogres.me/2017/03/dvadeset-dana-bez-pomaka-u-slucaju-gej-mladica-deportovanog-iz-svedske/>.

⁴⁵⁹ Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

susrijeću sa neprihvatanjem porodice, a sa druge strane porodice koje imaju LGBT članove bivaju odbačene i diskreditovane od šire zajednice.⁴⁶⁰

Na kraju 2017. godine potpisano je 16 Memoranduma o razumijevanju o mjerama u borbi protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta i promociji tolerancije prema LGBT osobama sa lokalnim vlastima. Tokom 2016. godine potpisano je pet Memoranduma, a u 2014. i 2015. devet memoranduma između Ministarstva za ljudska i manjinska prava i opština. U nevladinom sektoru smatraju da su sporazumi dobra osnova za decentralizaciju aktivnosti ka ostalim gradovima.⁴⁶¹

Policijska akademija ne posjeduje informacije o broju i strukturi policijskih službenika obučeni za senzibilan rad sa LGBT zajednicom u 2017. godini. U prošloj godini je organizovan jedan seminar za 21 službenika Uprave policije i četiri polaznika Policijske akademije. Iz NVO sektora navode da je održan i trening policijskih službenika u Nikšiću kojem je prisustvovalo 15 službenika, dok je u martu održana radionica sa policijskim službenicima u Sutomoru, ali se ne navodi koliko službenika je prisustvovalo istoj. Tokom 2016. održan je jedan seminar za 29 službenika policije, ZIKS-a i polaznika Policijske akademije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje o formiranju **Tima povjerenja LGBT zajednice i Uprave policije** koji je u toku 2016. godine **konačno profunkcionisao**. Po dostupnim podacima u 2017. godini su **održana i četiri sastanka radne grupe Tima povjerenja u organizaciji LGBT Forum Progres**, a sastanci su bili posvećeni aktuelnim slučajevima nasilja i diskriminacije, saradnji i razumijevanju i načinima otklanjanja konkretnih problema i prepreka. Predstavnici ove organizacije obavili su i monitoring posjetu Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija kako bi analizirali uslove za boravak LGBT osoba i konstatovali da veliki problem predstavlja činjenica da bi transrodna osoba bila smještena u ZIKS-u po osnovu oznake pola u ličnom dokumentu, a ne na osnovu rodnog identiteta⁴⁶².

U medijima je objavljen članak u kojem se navodi da je Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo odluku kojom se zabranjuje trans osobi promjena ličnog imena u ime suprotnog pola, iako za to ne postoje bilo kakve zakonske prepreke⁴⁶³.

Tokom 2013. godine imenovane su kontakt osobe za rad sa LGBT zajednicom u centrima bezbjednosti u Podgorici, Nikšiću, Pljevljima, Beranama, Bijelom Polju, Baru, Herceg Novom i Budvi. Iz organizacije koja se bavi zaštitom prava LGBT osoba navodi se da **postoji odlična saradnja sa Upravom policije Crne Gore, ali smatraju da su potrebni dodatni treninzi i obuke**.⁴⁶⁴

Studija "Mitovi i stereotipi - Slučajevi govora mržnje i nasilja nad LGBT osobama: policijska i pravosudna praksa u Crnoj Gori" publikovana je tokom 2014., sa kašnjenjem od nekoliko mjeseci.

U 2017. godini nije bilo organizovanih obuka za socijalne i stručne radnike u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne i dječje zaštite⁴⁶⁵, niti obuka za zdravstvene radnike i medicinsko osoblje u cilju razumijevanja i unapređenja kvaliteta života LGBT osoba. U 2016. godini, je održan **trening zdravstvenih radnika i medicinskog osoblja** u cilju unapređenja servisa za rad sa LGBT zajednicom, na kome je bilo 82 učesnika. Tokom 2013. i 2014. potpisana su tri memoranduma o saradnji sa

⁴⁶⁰ M. S., *Podrška porodicama*, Dan, Podgorica, 11. jun 2017. godine. Više informacija na: <https://goo.gl/Z7wtFC>.

⁴⁶¹ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

⁴⁶² Bojana Jokić, predsjednica LGBT Forum Progres.

⁴⁶³ A. O., *Zabranili trans osobi promjenu imena*, Dan, Podgorica, 4. maj 2017. godine. Više informacija na: <https://goo.gl/MKHkhh>.

⁴⁶⁴ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

⁴⁶⁵ Iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava navode da je za predstavnike svih centara za socijalni rad i resursnih centara realizovana obuka o zaštiti diskriminacije ranjivih grupa sa posebnim modulom o zaštiti LGBT populacije.

zdravstvenim organima, a u tom periodu je održano i niz obuka za zaposlene u više državnih institucija⁴⁶⁶, ali nije sprovedena predviđena kampanja o nediskriminaciji⁴⁶⁷.

Baza LGBT eksperata je kreirana u 2016. godini, sa značajnim kašnjenjem, a prema podacima iz Izvještaja Vlade obavljeno je deset konsultacija sa tim ekspertima u toj godini, dok za 2017. godinu, Ministarstvo zdravlja navodi da nije vodilo pisanu evidenciju vezano za obavljene konsultacije.

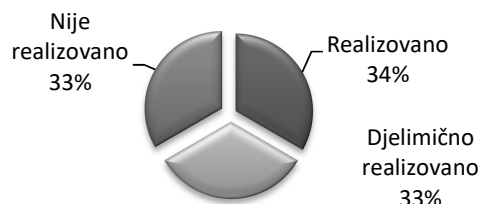
Pravilnik o utvrđivanju medicinskih razloga za promjenu pola usvojen je u novembru 2014. godine. Više osoba je trenutno u procesu medicinskih tretmana, dok je jedna osoba kompletirala tranziciju odnosno završila hirurške zahvate.⁴⁶⁸

3.7. PRAVO NA OSNIVANJE NOVIH SINDIKATA

U ovom poglavlju su predviđene samo tri mjere, odnosno analiza usklađenosti zakona sa međunarodnim standardima, objavljivanje registara sindikata i relevantnih propisa. Postoji niz primjedbi na kvalitet postojećeg zakona, a evidentni su problemi u utvrđivanju reprezentativnosti sindikata u praksi.

U ovoj oblasti jedna mjera je u potpunosti sprovedena, a jedna djelimično. Jedna mjera nije uopšte realizovana.

U svom zvaničnom izvještaju, Vlada ocjenjuje da su dvije mjere realizovane, dok se jedna sprovodi kontinuirano.



Grafik 44: Realizacija mjera u oblasti 3.7 Pravo na osnivanje novih sindikata

Tabela usklađenosti Zakona o reprezentativnosti sindikata sa Poveljom o temeljnim pravima dostavljena je Skupštini 2012. godine, u okviru procesa usvajanja izmjena Zakona i u njoj je navedeno da postoji puna usklađenost.

Sa druge strane, Vlada u Izvještaju za 2014. godinu tvrdi da je pripremila i dostavila Evropskoj komisiji analizu uticaja novih rješenja u zakonu na unapređenje ostvarivanja sindikalnih prava. Međutim, ovaj dokument nije dostupan crnogorskoj javnosti, a Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao i Ministarstvo pravde kojima je MANS zatražio pomenutu analizu su naveli da je ne posjeduju⁴⁶⁹.

Unija slobodnih sindikata smatra da je „postojeći Zakon o reprezentativnosti sindikata nefunkcionalan, ne omogućava adekvatno utvrđivanje reprezentativnosti sindikata kod poslodavaca, a u isto vrijeme, poslodavcima koji učestvuju u tom procesu ostavlja veliki prostor za zloupotrebe“.⁴⁷⁰

⁴⁶⁶ U 2013. godini sprovedeno je po pet seminara i radionica za 24 inspektora Uprave za inspeksijske poslove, dok je u 2014. sproveden isti broj seminara i obuka za 24 sudije za prekršaje. Tokom 2013. održan je jedan trening za zaposlene stručne radnike u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne i dječije zaštite, dok su u narednoj godini održana dva seminara i tri obuke za preko 50 predstavnika Ministarstva zdravlja, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva rada i socijalnog staranja, kancelarije Ombudsmana, ustanova socijalne i dječije zaštite i NVO.

⁴⁶⁷ Vlada je navela da je u ovoj oblasti sproveden projekat "Surfuj pametno", kojim je obuhvaćeno 5.200 učenika osnovnih škola, ali nema informacija na šta se odnosio projekat, odnosno da li je njime obuhvaćen problem nasilja i diskriminacije.

⁴⁶⁸ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

⁴⁶⁹ Ministarstvo rada i socijalnog staranja, rješenje broj: 007-151/16-3 i Ministarstvo pravde, zaključak broj: 01-UPI173/16-2

⁴⁷⁰ Srđa Keković, generalni sekretar Unije slobodnih sindikata Crne Gore.

U javnosti su više puta iznošene sumnje o stvarnoj reprezentativnosti određenih sindikata, od strane drugih sindikalnih udruženja, ali ove optužbe nijesu dobile institucionalni epilog.⁴⁷¹

Registri reprezentativnih sindikata i sindikalnih organizacija objavljeni su na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja počev od 2013. godine i ažuriraju se jednom godišnje.

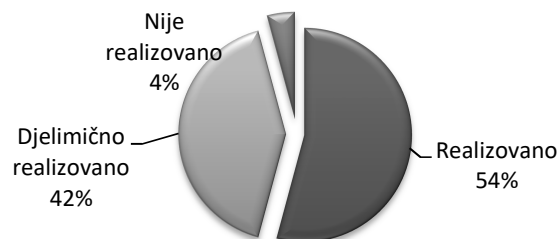
Vlada tvrdi da se propisi i međunarodni standardi vezani za osnivanje, postupak registracije i utvrđivanje reprezentativnosti sindikata objavljuju na sajtu nadležnog ministarstva i redovno ažuriraju, ali ovi podaci nijesu sistematizovani i dostupni na jednom mjestu.

3.8.A PRAVA DJETETA

Unaprijeđen je zakonski okvir, usvojeno je više strateških dokumenata i akcionih planova, ali nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se moglo procijeniti da li je u praksi obezbijeđeno bolje poštovanje prava djece, uključujući i tretman maloljetnika u zatvorima. Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, a u mnogim školskim ustanovama nedostaju osnovna sredstva i uslovi za rad. Izmjenom Porodičnog zakona eksplicitno je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece, a uspostavljena je i besplatna nacionalna roditeljska linija. Ipak, prema istraživanjima pojedinih NVO, crnogorsko društvo smatra da je fizičko kažnjavanje djece opravdano, iako je ono zakonom zabranjeno.

Prikupljeni podaci pokazuju da je u ovoj oblasti realizovano 13 mjera, djelimično realizovano deset mjera, dok jedna nije realizovana.

Sa druge strane, Vlada smatra da je deset mjera realizovano, a da se devet realizuje kontinuirano. Četiri mjere su djelimično realizovane, dok jedna nije realizovana.



Grafik 45: Realizacija mjera u oblasti 3.8 A Prava djeteta

U 2013. godini, zaokružen je zakonski okvir u ovoj oblasti, najprije izmjenama Krivičnog zakonika, a potom i usvajanjem Zakona o dječjoj i socijalnoj zaštiti, koji je u međuvremenu mijenjan čak šest puta i Zakona o potvrđivanju fakultativnog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta. Unaprijeđenim zakonskim okvirom regulisan je veći stepen krivičnopravne zaštite prava djeteta, mehanizmi stručnog i inspekcijiskog nadzora nad radom ustanova socijalne i dječije zaštite, a djeci je omogućen i pristup pravdi na međunarodnom nivou. Nakon usvajanja Zakona, usvojena su podzakonska akta koja su objavljena na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Strateški okvir u ovoj oblasti unaprijeđen je usvajanjem Nacionalnog plana akcije za djecu 2013-2017 (NPA) i Strategije razvoja dječje i socijalne zaštite sa Akcionim planom za period 2013-2014. Savjet za prava djeteta formiran je početkom 2014. godine, sa ciljem unapređenja institucionalnog okvira, međutim, i pored predviđene obaveze od najmanje četiri sjednice tokom 2014. godine, ovo tijelo je održalo samo dvije, u 2015. godini samo jednu, kao i u 2016. godini, dok su u prošloj godini održane tri sjednice Savjeta za prava djeteta.

Do kraja 2017. godine, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je tri konferencije⁴⁷² na kojima je učestvovalo preko 40 nosilaca pravosudne funkcije.

⁴⁷¹ ND Vijesti, Inicijativa Vujanovića: Tjera Uniju slobodnih sindikata da opet skuplja potpise, Podgorica, 1. avgust 2014. godine.

U instituciji Zaštitnika zaposlene su nove osobe koje se bave dječjim pravima, a u 2015. godini Zaštitnik je formirao „Mrežu zlatnih savjetnika“ koju čini 12 predstavnika devet škola, što je bio slučaj i na kraju 2017. godine, iako je predviđeno 20 predstavnika. Zaštitnik je tokom 2016. godine sproveo kampanju promovisanja dječjih prava kroz podjelu edukativnog materijala, organizaciju radionica i posjeta obrazovnim i zdravstvenim institucijama, internet i medijsku promociju Zlatnih savjetnika.

U martu 2015. godine Vlada je izradila Akcioni plan za period 2015-2016 za realizaciju Strategije razvoja dječje i socijalne zaštite, a izvještaji o realizaciji akcionih planova su objavljeni. U skladu sa Strategijom, usvojene su dopune Pravilnika kojim se uređuje rad centara za socijalni rad. Svi centri su prešli na novu metodologiju rada, i objavljuju izvještaje o radu na svojim sajtovima. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018-2022 sa predlogom Akcionog plana za 2018. usvojena je krajem 2017. godine.

Tokom 2015. godine Ministarstvo je primilo 87 pritužbi, dok je žalbi bilo preko 1.600, a najveći broj njih se odnosio na materijalna davanja, dok nema uporedivih podataka za 2016. i 2017. godinu.

U cilju unapređenja uslova za boravak djece, u 2015. godini usvojen je plan **transformacije dječjeg doma "Mladost"**, koji ne sadrži informacije o broju potrebnih malih kućnih zajednica i hraniteljskih porodica potrebnih za izmještanje djece smještene u dječjem Domu Bijela, broju zaposlenih, iznosu i načinu obezbjeđivanja sredstava za izmještanje ili potencijalne izvore finansiranja. Prema informacijama Ministarstva rada i socijalnog staranja, u periodu od 2010.-2015. godine broj djece u Dječjem domu "Mladost" smanjen je za 46%, a drastično je smanjen i broj djece uzrasta 0-3 godine. Prema dostupnim podacima u početkom 2017. godine, u domu je boravilo 91 dijete i nije bilo djece mlađe od tri godine. Pored toga, paralelno sa smanjenjem broja djece u ustanovama, zabilježen je porast broja djece u hraniteljskim porodicama, posebno nesrodničkim, kojih je sada 31, dok je krajem 2010. godine bilo devetoro djece. Početkom 2017. godine se 362 djece nalazilo na hraniteljstvu.⁴⁷³ Nema podataka o stanju u ovoj oblasti na kraju 2017. godine.

Vlada, UNICEF i Delegacija Evropske unije pokrenuli su još 2013. godine kampanju „Svako dijete treba porodicu“, u sklopu koje su održani dani otvorenih vrata u centrima za socijalni rad. **U izvještaju iz 2015. godine navodi se da se dani otvorenih vrata jednom mjesečno održavaju u svim centrima za socijalni rad u 2016. godini su ovakve aktivnosti sprovedene samo u dva centra za socijalni rad, a u 2017. godini u jednom centru za socijalni rad.**

U dijelu jačanja kapaciteti službenika za **izvršenje krivičnih sankcija** u pogledu odnosa prema maloljetnicima, 2017. i 2016. godine nije usvojen poseban program obuka za službenike u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, niti su održane obuke za postupanje prema maloljetnicima. Poseban program obuke usvojen je ranije samo za 2014. godinu, kada su i održane obuke zaposlenih u ZIKS-u koji imaju kontakt sa maloljetnicima. Iz Vlade je navedeno da su maloljetnici odvojeni od odraslih i da imaju pravo na osposobljavanje shodno interesovanjima. Vlada navodi da se analiza tretmana maloljetnika radi na kvartalnom nivou, naročito u smislu postignutog stepena resocijalizacije i obrazovanja maloljetnika. Realizacija preporuka koje se donose nakon procesa reklasifikacije kontinuirano se prati, a program tretmana maloljetnika usklađen je sa međunarodnim standardima naročito nakon donošenja priručnika za rad sa maloljetnicima.

Iako je bilo predviđeno zaposlenje dva specijalna pedagoga u **Centru za djecu i mlade „Ljubović“**, prema informacijama koje su dostavljene od strane Centra u 2015. i 2016. godini zaposleno je sedam

⁴⁷² Regionalne konferencije pod nazivom: "Jačanje dijaloga i razmjena iskustva sudija i tužilaca za maloljetnike zemalja Zapadnog Balkana i EU"

⁴⁷³ Komentar Ministarstva rada i socijalnog staranja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

stručnih radnika, od kojih jedan specijalni pedagog, jedan psiholog, tri socijalna radnika i dva pedagoga.⁴⁷⁴ Sprovedene su obuke za sve stručne radnike i zaposlene u vaspitnom radu u ovom centru.

Vlada navodi da je uspostavljena je elektronska baza podataka o broju maloljetnika kao izvršilaca krivičnih djela, njihovom uzrastu, vrsti krivičnih djela i visini i vrsti izrečenih sankcija u okviru PRIS-a, kao i da je uspostavljen i Registar evidencije krivičnih sankcija maloljetnika u koji se unose podaci o vaspitnim mjerama i maloljetničkom zatvoru.

Prema informacijama dostupnim na sajtu Ministarstva, dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju postoje u 12 opština. U dnevnim centrima boravi oko 180 djece bez roditeljskog staranja i sa smetnjama u razvoju. Kada je u pitanju osnivanje malih grupnih zajednica, na kraju 2017. godine u jednoj grupnoj zajednici boravi šestoro djece.

Tokom prve polovine 2016. godine u sistem predškolskog obrazovanja uključeno je 731 **dijete sa posebnim obrazovnim potrebama**. Vladini podaci pokazuju da je broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama koja su **uključena u obrazovni sistem u konstantnom rastu**.⁴⁷⁵ U prethodne dvije godine organizovano je devet obuka članova komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, o čemu godinama unazad govore i loši rezultati PISA testiranja na kojima djeca iz Crne Gore pokazuju nizak stepen mogućnosti primjene stečenog znanja⁴⁷⁶. Sistem obrazovanja se suočava i sa nedovoljnim brojem vrtića i škola, što utiče na kvalitet rada i nastave, a nerijetko se i prosvjetni radnici žale na **nedostatak osnovnih sredstava i uslova za rad**. Počela je gradnja nekoliko novih vrtića i škola⁴⁷⁷, ali ne dovoljnom brzinom koja je u skladu sa aktuelnim stanjem u sistemu obrazovanja i opredjeljenjem države da do 2020. godine obuhvat djece predškolskim obrazovanjem bude povećan na 95 odsto (sa sadašnjih oko 40).⁴⁷⁸ Ministarstvo prosvjete nedavno je najavilo izmjene nastavnog plana za osnovne i srednje škole, koje bi trebalo da predvidi smanjenje fonda časova, rasterećenje gradiva, odnosno zanimljivije i korisnije obrazovanje⁴⁷⁹.

Izmjenom Porodičnog zakona, Crna Gora se pridružila grupi od 50-ak zemalja svijeta koje su **eksplicitno zabranile fizičko kažnjavanje djece**. Novina koju donosi ovaj Zakon su odredbe koje se odnose na fizičko kažnjavanje djeteta ili bilo koje drugo okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Propisano je da dijete ne smije biti izloženo takvom postupanju, jer se njima povrjeđuje fizički i moralni integritet djeteta⁴⁸⁰. Zabrana se odnosi na roditelje, staratelje, ali i sva druga lica koja se o djetetu staraju ili dolaze u kontakt sa djetetom. Takođe je propisana dužnost svih tih lica da zaštite dijete od takvih postupaka.

U cilju kvalitetnije primjene novih odredbi Zakona i promjeni stavova građana o pravima djece sa akcentom na zaštitu od nasilja, UNICEF Crna Gora je inicirao program sa više partnerskih institucija i

⁴⁷⁴ Komentar Centra za djecu i mlade „Ljubović“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁴⁷⁵ Broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama uključenih u obrazovni sistem: u 2013. godini 1.371 djeteta, u 2014. godini 1.493 djeteta, u 2015. godini 1.592 djeteta, u 2016. godini 1.891 djeteta, u 2017. godini 2169 učenika sa smetnjama u razvoju uključeno je u sistem obrazovanja i vaspitanja od strane komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, dok je na svim nivoima obrazovanja (predškolsko, osnovno i srednje) evidentirano 4892 djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

⁴⁷⁶ Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

⁴⁷⁹ Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

⁴⁸⁰ Polazište u definisanju ovakvog zakonskog rješenja je Opšti komentar broj 8 Komiteta za prava djeteta o zaštiti od tjelesnog i ostalih okrutnih i ponižavajućih oblika kažnjavanja, iz kojeg proizilazi da fizičko kažnjavanje predstavlja povredu prava djece na poštovanje njihovog fizičkog integriteta, ljudskog dostojanstva i jednaku zaštitu pred zakonom.

NVO⁴⁸¹. Jedan od rezultata ovog programa je i uspostavljanje **besplatne nacionalne roditeljske linije** koja roditeljima i starateljima nudi savjete u vezi sa roditeljstvom, odnosima sa djecom i unutar porodice sa akcentom na vaspitanje, doprinoseći na taj način sprječavanju i smanjivanju fizičkog kažnjavanja djece.

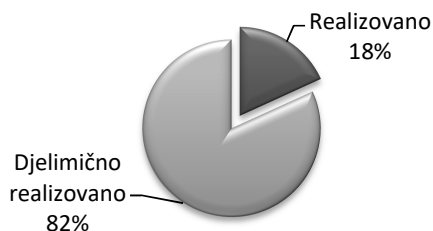
Ipak, podaci posljednjih istraživanja NVO pokazuju da društvo smatra da je nasilje u odnosima sa djecom opravdano, te da je dvije trećine djece u dobi do 14 godina doživjelo neki vid nasilnog vaspitanja, dok je svako treće dijete doživjelo fizičko kažnjavanje.⁴⁸²

3.8.B PRAVA LICA SA INVALIDITETOM

U ovoj oblasti su realizovane uglavnom one mjere koje su se odnosile na usvajanje i izmjene propisa, strategija i akcionih planova. Primjena, ipak, ne daje mnogo rezultata, posebno kada je u pitanju sprječavanje diskriminacije. Nastavljeno je sa aktivnostima na omogućavanju pristupa zgradama osobama sa invaliditetom. Nema dovoljno informacija o efektima postojećih programa zapošljavanja lica sa invaliditetom.

Od ukupno 11 mjera iz ove oblasti, dvije su realizovane, dok je devet djelimično realizovano.

Prema Vladinim izvještajima, pet mjera je realizovano, a šest se realizuje u kontinuitetu.



Grafik 46: Realizacija mjera u oblasti 3.8 B Prava lica sa invaliditetom

Početkom 2014. godine izrađen je Inicijalni izvještaj o sprovođenju UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Imajući u vidu da je obaveza države bila da izvještaj podnese 2011. godine on je usvojen uz tri godine kašnjenja. U martu te godine, usvojen je Akcioni plan **Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom** u Crnoj Gori za 2014. i 2015. godinu. Izvještaji o realizaciji ovog Akcionog plana objavljuju se jednom godišnje, početkom tekuće za prethodnu godinu. Međutim, prema mišljenju NVO koje se bave ovom oblašću, ti izvještaji ne daju jasan pregled stanja jer u njima nema jasnih indikatora, niti izvora podataka, već se navode informacije o svim realizovanim aktivnostima u protekloj godini bez obzira da li se odnose na sprovođenje konkretnih mjera ili ne.

Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za period 2016 - 2020 i Akcioni plan za 2016 – 2017 su usvojeni tek u septembru 2016. godine. Prema mišljenju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG), prilikom izrade nove Strategije nije rađena analiza uticaja prethodne, nema navedenih efekata, izazova u realizaciji, problema i nerealizovanih mjera, te procjene u kojem je stepenu država realizovala prethodni dokument. Veliki broj mjera se ponavlja u ovoj Strategiji i u Akcionom planu u odnosu na prethodnu Strategiju, što jasno pokazuje da prethodna strateška dokumenta nijesu realizovana u većoj mjeri.⁴⁸³

⁴⁸¹ Time se pridružio višegodišnjoj regionalnoj inicijativi čiji je cilj unaprjeđenje zaštite djece od nasilja i socijalna inkluzija djece sa smetnjama u razvoju. Ta inicijativa se sprovodi kroz partnerstvo UNICEF-a, Evropskog foruma osoba s invaliditetom (EDF), Evropske unije i vlada sedam zemalja u procesu pridruživanja EU.

⁴⁸² Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

⁴⁸³ Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

Strategija inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja (2014-2018) sa Akcionim planom za period 2014-2015 usvojena je krajem 2013. godine. Ministarstvo prosvjete tvrdi da se na njihovom sajtu mogu naći godišnji izvještaji o realizaciji tog Akcionog plana, ali ta dokumenta ipak nijesu dostupna. Tokom izvještajnog perioda prema podacima Vlade, usvojeno je Uputstvo za pripremu i realizaciju individualnog tranzicionog plana (ITP) koje je obavezujuće za korišćenje u školama, a pored toga je snimljen i promovisan film "Ne odustajem". Urađen i ITP-2 koji se orijentiše na zapošljavanje svršenih učenika sa smetnjama u razvoju. Usvojena su dokumenata Standard zanimanja asistent u nastavi, Standard kvalifikacije asistent u nastavi i Ispitni katalog.

Sredinom 2015. godine usvojen je **Zakon o zabrani diskriminacije** lica sa invaliditetom. Prema mišljenju UMHCG, Zakon je samo djelimično usklađen sa međunarodnim standardima u pogledu definicija diskriminacije, kao i jasnije normiranih kaznenih odredbi.⁴⁸⁴ Na osnovu tog zakona u toku 2015. godine podnijeto je šest pritužbi Zaštitniku, u tri slučaja je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukama, u 2016. godini podnijeto je šest pritužbi zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta, u jednom predmetu je data preporuka iako nije utvrđena diskriminacija, ali jesu nepravilnosti u vođenju biračkih spiskova. U 2017. godini, Zaštitnik je evidentirao 12 predmeta od kojih je u tri predmeta dato mišljenje sa preporukom.

Iz UMHCG, ukazuju da nijesu prihvaćene sve preporuke ombudsmana, niti su izvršene sve pravosnažne presude kojima je utvrđena diskriminacija od strane sudova i naloženo da se otklone njene posledice⁴⁸⁵.

Još 2013. godine usvojene su izmjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kako bi se obezbijedio bolji pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti. U avgustu 2015. godine usvojene su izmjene i dopune Pravilnika o bližim uslovima i načinu **prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti**. Međutim, prema mišljenju Udruženja mladih sa hendikepom, **ni nakon izmjena propisa stanje u praksi se nije popravilo**.⁴⁸⁶

Usvojene su i Odluke o postavljanju odnosno građenju privremenih objekata, rampi i liftova za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti od strane većine lokalnih samouprava. Međutim, ove odluke su otežale primjenu Zakona zbog uslova koje propisuju, administrativnih barijera, tehničkih uslova i jasno nedefinisane nadležnosti organa koji treba da izda dozvolu.

Ipak, prema Izvještaju Vlade Crne Gore, obezbijeđen je pristup licima sa invaliditetom objektima Centra za socijalni rad Podgorica, Poreske uprave i Ekonomskog fakulteta. Prema podacima Ministarstva održivog razvoja i turizma, završeni su svi radovi za prilagođavanje Skupštine Crne Gore u Podgorici (prva faza), Centra za socijalni rad u Podgorici, Poreska uprave u Podgorici, Doma zdravlja u Pljevljima⁴⁸⁷, Doma zdravlja u Beranama⁴⁸⁸, Ekonomskog fakulteta u Podgorici, Osnovnog suda u Podgorici i Fonda za zdravstveno osiguranje u Podgorici, Bolnice za plućne bolesti - Brezovik⁴⁸⁹, Doma zdravlja Nikšić, Opšte bolnice Berane, Doma zdravlja Berane.

Građevinska i urbanistička inspekcija su u toku prethodne tri godine sprovele **na stotine kontrola** ispunjenosti uslova za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti u objektima. Međutim, prema zvaničnim podacima je **izrečen mali broj kazni**, iako u UMHCG smatraju da su kršenja zakona brojna i evidentna.

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ U ovoj organizaciji kao primjer navode da nisu prihvaćene preporuke Zaštitnika koje se odnose na Dom zdravlja Podgorica - Studentski centar i Montenegro Airlines.

⁴⁸⁶ Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

⁴⁸⁷ Služba laboratorije i rentgena.

⁴⁸⁸ Služba izabranog doktora za žene (I faza).

⁴⁸⁹ Upravna zgrada i pet paviljona.

Nije moguće precizno utvrditi broj zaposlenih lica sa invaliditetom koje subvencionira država, jer se zvanični podaci razlikuju⁴⁹⁰. Prema podacima koji su dostupni, može se zaključiti da je oko 200 lica bilo zaposleno u toku 2016. godine, što predstavlja napredak u odnosu na 2015.

U julu 2014. godine usvojen je Pravilnik o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema kojima se povećava zapošljavanje lica sa invaliditetom, a u martu 2016. je izmijenjen. Prema informacijama koje je dala Vlada na kraju 2017. godine, tekst novog Pravilnika za metodologiju i finansiranje posebnih organizacija za zapošljavanje lica sa invaliditetom je pripremljen, ali se čeka donošenje. Izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji za zapošljavanje lica sa invaliditetom, koje je planirano tek krajem 2018. godine.

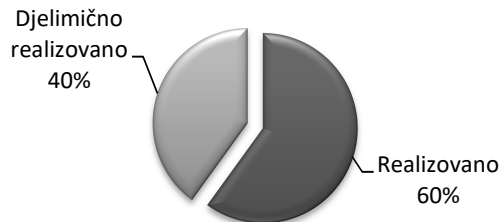
Krajem 2015. godine, na osnovu javnog poziva, 53 poslodavca su dobila bespovratna sredstva za projekte, ali u Godišnjoj informaciji o sprovođenju Strategije o licima sa invaliditetom nema podataka koliko je lica zaposleno na ovaj način. Prema raspisanim pozivima kompanije su bile obavezne da zaposle OSI u periodu od tri, odnosno šest mjeseci, pa je nakon završetka projekata samo 18 tih lica nastavilo radni odnos kod istih poslodavaca⁴⁹¹. Raspisivanjem poziva na kraju kalendarske godine nijesu iskorišćena sredstva iz budžeta za tu kalendarsku godinu, već se sprovođenje projekata finansiralo iz budžeta za narednu kalendarsku godinu. Slično se ponovilo i u 2016. godini, pa je tek u novembru objavljen novi poziv za dodjelu bespovratnih sredstava u ukupnom iznosu od 1,5 miliona eura, koji je bio otvoren do polovine decembra 2016. godine. Zavod za zapošljavanje je u 2017. godini objavio dva poziva i dodijelio tri miliona eura za 56 projekata.

3.9. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

Reforme predviđene u ovoj oblasti su uglavnom sprovedene, a broj lica koja koriste besplatnu pravnu pomoć se uglavnom povećava. Ipak, mnogi građani još uvijek nisu upoznati sa ovim pravom, ali institucije ne ulažu veće napore da povećaju svijest javnosti.

U ovoj oblasti tri mjere su realizovane, dok su dvije mjere djelimično realizovane.

Sa druge strane, Vlada je ocijenila jednu mjeru kao realizovanu, a četiri mjere se sprovode kontinuirano.



Grafik 47: Realizacija mjera u oblasti 3.9 Besplatna pravna pomoć

Ministarstvo pravde redovno radi analize odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći koje pokazuju da broj zahtjeva uglavnom raste. U prvih deset mjeseci 2017. godine pred crnogorskim sudovima je podnijeto 454 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je 351 usvojen, tokom 2016. godine bilo je 556 zahtjeva, do kojih je 446 prihvaćeno. U godini prije toga je bilo 493 zahtjeva, od kojih je 409 usvojeno, dok je u 2014. bilo 478 zahtjeva, od kojih je prihvaćeno

⁴⁹⁰ Prema Vladinim izvještajima o sprovođenju Akcionog plana, na kraju 2016. godine je bilo zaposleno 214 lica sa invaliditetom koje subvencionira država, dok je na dan 1.12.2015. po tom osnovu bilo zaposleno 140. Međutim, prema podacima iz godišnje informacije o sprovođenju Strategije o licima sa invaliditetom, na kraju 2015. godine bilo je zaposleno 128 lica sa invaliditetom. Na zahtjev za informacijama MANS-a kojim su traženi ovi podaci, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo obavještenje da se nalaze na njihovom sajtu, ali link koji su naveli nije aktivan.

⁴⁹¹ Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama 0601- 100151-17.

415. U analizi su dati i podaci o besplatnoj pravnoj pomoći datoj licima čije se imovno stanje ne procjenjuje⁴⁹², ali taj dokument ne sadrži preporuke za unaprijeđenje.

U 2017. godini su pokrenuta tri upravna spora u predmetima za odobravanje besplatne pravne pomoći, ali nema informacije o rezultatima istih. Tokom 2016. godine nije bilo upravnih sporova u predmetima za odobravanje besplatne pravne pomoći, dok je 2014. i 2015. godine bilo po pet upravnih sporova, u kojima su četiri tužbe odbijene, a po jedna usvojena.

U budžetu je obezbijeđen adekvatan iznos za besplatnu pravnu pomoć. Prema informacijama Vlade odobrena sredstva za advokate, vještake i besplatnu pravnu pomoć vode se zbirno i ta cifra ukupno iznosi preko 468 hiljada eura za 2017. godinu, od čega na besplatnu pravnu pomoć odlazi trećina novca. U 2016. je obezbijeđeno skoro 109 hiljada eura, dok je za 2015. i 2014. godinu obezbijeđeno po 380 hiljada eura.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć je nepoznanica za veliki broj građana, pa je neophodno raditi na njegovoj promociji, kao i da bi u slučajevima torture i diskriminacije svim žrtvama trebalo obezbijediti besplatnu pravnu pomoć, što do sada nije bio slučaj, osim ako se radi o licima lošeg socijalnog stanja⁴⁹³. Ministarstvo pravde nije promovisalo pravo na besplatnu pravnu pomoć u prethodne dvije godine, dok su istu promovisali NVOi u crnogorskim opštinama⁴⁹⁴. U 2015. je urađena posebna brošura, a na internet stranicama osnovnih sudova je objavljena informacija o pristupu službama za besplatnu pravnu pomoć.

U 2017. godini Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nije sprovodio obuke o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a u godini prije toga održan je jedan seminar za sudije, predstavnike centara za socijalni rad i Advokatske komore o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U 2015. nije bilo obuka, a u 2014. je organizovana jedna konferencija za sudije i predstavnike službi za besplatnu pravnu pomoć.

U svim osnovnim sudovima uspostavljene su službe za besplatnu pravnu pomoć u kojima radi ukupno 19 zaposlenih, ali ne postoje informacije da li su tehnički opremljene. Izrađen je poseban dio PRISa za te predmete⁴⁹⁵.

Treba više uključiti NVO u pružanje besplatne pravne pomoći, jer postojeće stanje znatno otežava njihov rad u slučajevima teških kršenja ljudskih prava, imajući u vidu da NVO ne mogu da pruže pravu pomoć tim licima.⁴⁹⁶

⁴⁹² Lica sa posebnim potrebama, korisnici prava iz socijalne zaštite, djeca bez roditeljskog staranja, žrtve krivičnog djela trgovine ljudima i nasilje u porodici i porodičnoj zajednici.

⁴⁹³ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

⁴⁹⁴ Udruženje sudija Crne Gore je u saradnji sa Centrom za demokratsku tranziciju objavilo jednu info brošuru na temu besplatne pravne pomoći, u okviru projekta "Inicijativa za transparentno pravosuđe. Ova brošura je distribuirana građanima putem info pultova u svim crnogorskim opštinama.

⁴⁹⁵ Ova mjera je istekla još 2013. godine, pa nije dalje praćena ni u Vladinim Izvještajima.

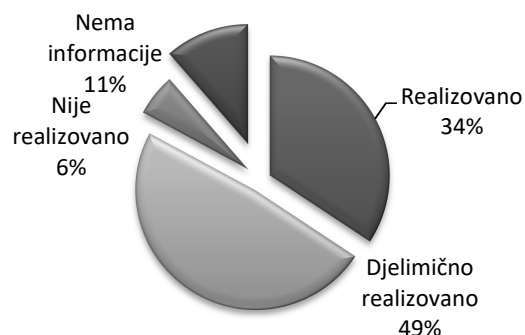
⁴⁹⁶ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

3.10.A ZAŠTITA PRAVA MANJINA I RAE POPULACIJE

Pripadnici manjinskih naroda, naročito RAE populacije, još uvijek nisu adekvatno zastupljeni u državnim organima i institucijama, a nema političke volje da se obezbijedi zastupljenost romske populacije u Skupštini. Način funkcionisanja Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je upitan, jer je sud poništio njegove odluke o podjeli preko milion eura. Nema novih sveobuhvatnih informacija o procentu pripadnika RAE populacije na svim nivoima obrazovanja.

U ovoj oblasti je realizovano 12 mjera, djelimično je realizovano 17, dok dvije mjere nijesu realizovane. Za četiri mjere ne postoje informacije na osnovu kojih bi se moglo procijeniti njihovo sprovođenje.

Prema ocjeni Vlade, 10 mjera je realizovano, 21 se realizuje u kontinuitetu, dok jedna mjera nije realizovana. Jedna mjera je djelimično realizovana, dok za dvije mjere nije data ocjena.



Grafik 48: Realizacija mjera u oblasti
3.10 A Zaštita prava manjina i RAE populacije

Akcionim planom je bila predviđena realizacija sadržaja i programa u osnovnom i srednjem obrazovanju u duhu tradicije i kulture manjina, ali nema informacija o sprovođenju te mjere do kraja 2016. godine. Zavod za školstvo je u 2017. godini izradio program za pripremni vrtić za djecu RAE populacije kao i priručnik za vaspitače, sprovedena je obuka 23 vaspitača u vrtićima, a u osnovnim školama uz pomoć Zavoda za školstvo upisano je 144 djece RAE populacije koji su prošli pripremni vrtić, od čega je 57 djece pohađalo cijelu školsku godinu i uspješno su završila prvi razred.

Angažovani su i asistenati za izvođenje nastave predškolskog i osnovnog vaspitanja i obrazovanja romskoj i egipćanskoj djeci za 2017. godinu, a u saradnji sa Ministarstvom prosvjete je izrađen i Protokol o postupanju i prevenciji od ranog napuštanja školovanja.

NVO koja se bavi zaštitom prava RAE populacije navodi da **u nastavnom procesu osnovnih škola ne postoje sadržaji koji adekvatno afirmišu tradiciju, kulturu i istoriju Roma, dok u srednjim školama ne postoje apsolutno nikakvi sadržaji i programi**⁴⁹⁷.

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je u 2017. godini podržao 41 projekat koji se odnosi na oblast muzike i folkloru i na periodike sa posebnim naglaskom na književnost manjina kroz koje je dodijeljeno 156 hiljada eura. Tokom 2016. godine podržano je manje projekata posvećenih pospješivanju amaterizma manjina u kulturnom stvaralaštvu i za te namjene su utrošena višestruko manja sredstva nego u prethodnoj godini ili godini posle. Naime, u 2015. godini su podržana 24 projekta sa ukupno 124 hiljade eura, a u 2014. godini 148 projekata sa preko 750 hiljada eura.

Prema podacima Vlade, Radio i TV sadržaji na jezicima manjina redovno se emituju na RTCG još od 2013. godine, a samo u 2016. i 2017. realizovano je po godini preko 350 emisija kroz tri različita sadržaja posvećena manjinama⁴⁹⁸. U NVO sektoru smatraju da se rad RTCG svodi samo na projektne

⁴⁹⁷ Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

⁴⁹⁸ Precizniji podaci o procentu zastupljenosti programskog radio i TV sadržaja o manjinama i na jezicima manjina nisu dostupni.

aktivnosti, pa je samim tim emitovanje programa na romskom jeziku ograničavajuće i nedovoljno⁴⁹⁹. Prema predstavnicima Bošnjačkog vijeća, **nijesu sve manjine srazmjerno, niti jednako zastupljene na Javnom servisu**. Razlog za to je činjenica da je za pojedine manjinske narode izdvojeno sat vremena programskog sadržaja na nedjeljnom nivou i pola sata na dnevnom nivou, dok je za ostale manjinske narode, među kojima je i bošnjačka manjina, izdvojeno svega sat vremena na nedjeljnom nivou⁵⁰⁰.

Manjinski jezici se i dalje veoma rijetko koriste u javnim medijima, sudskim procesima i na lokalnom nivou, u radu državnih institucija i preduzeća.⁵⁰¹ Nema podataka o broju naziva naselja, ulica i ostalih toponima koji su ispisani na jezicima manjina.

Vlada je u 2016. godini navela da su državni organi u najvećem broju slučajeva unijeli podake u Centralnu kadrovsku evidenciju. Uprava za kadrove navela je da je omogućen unos nacionalnosti zaposlenih, pod uslovom da zaposleni želi da se izjasni. Tokom 2016. godine, od ukupno 10.969 zaposlenih koliko je unijeto u sistem, svega 3.822 se izjasnilo o nacionalnosti. Od onih koji su se nacionalno izjasnili 12,9 % su manjine. Nema informacija za prethodne godine. Istraživanja o zastupljenosti manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnim službama rađena su jednom godišnje. Iako je Uprava za kadrove u prvom kvartalu 2017. godine utvrdila Upitnike za sprovođenje istraživanja koje će se realizovati u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Zavodu za socijalnu i dječiju zaštitu i Centrima za socijalni rad u cilju ažuriranja kadrovske evidencije, ne postoje informacije o zastupljenosti manjina u ovim organima. U 2016. godini istraživanje o zastupljenosti manjina rađeno je samo u Upravi policije gdje radi 15,84 % manjina od onih koji su se izjasnili o nacionalnoj pripadnosti. U 2013. godini je rađeno istraživanje u svim institucijama i organima, a na osnovu upitnika u kojima su se zaposleni izjasnili o nacionalnosti, zastupljenost manjina je 32%, dok za 2014. i 2015. godinu nema dostupnih informacija.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u 2014. godini potpisalo memorandume o saradnji i ostvarivanju manjinskih prava sa Univerzitetom Crne Gore, Unijom poslodavaca, Upravom za kadrove i Nacionalnim savjetima.

Urađena je **analiza normativnog okvira za rad Fonda za manjine**, mnogo kasnije nego što je bilo predviđeno, ali **nije javno dostupna**. U izvještajima Vlade navedeno je da analiza sadrži preporuke za izmjenu normativnog okvira koje nijesu realizovane. **Razmatranje Godišnjih izvještaja o radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava od strane Skupštine uveliko kasni**. Tako su izvještaji za 2012. i 2013. godinu usvojeni tek 2015. godine, dok je izvještaj za 2014. usvojen 2016. godine, izvještaj o radu za 2015. godinu je usvojen krajem 2017. godine. U Fondu su zaposlena dva službenika u oktobru 2015. godine, dok su u 2016. godini zaposlena su još dva službenika.

Iz NVO sektora smatraju da se pojedini članovi Fonda nalaze u konfliktu interesa, te da rade na nezakonit i netransparentan način. Prema njihovom mišljenju, **način funkcionisanja Fonda je vrlo upitan, jer su skoro sve njegove odluke o raspodjeli sredstava u iznosu od gotovo million eura godišnje poništene od strane Upravnog suda**, iako je tužilaštvo odbilo da pokrene krivični postupak zbog takvih odluka.⁵⁰² Ipak, iz tužilaštva navode da su postupajući po prijavama NVO formirali dva predmeta u kojima je sproveden izviđaj i prikupljeni dokazi, ali je utvrđeno da ne postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.⁵⁰³

U školskoj 2017. godini predškolskim obrazovanjem i vaspitanjem obuhvaćeno je 189 djece RAE populacije, u **2016. godini ovaj broj je iznosio 103, baš kao i godinu dana ranije**. Ministarstvo prosvjete redovno izrađuje Godišnje izvještaje o radu, koji su dostupni na njegovoj internet stranici.

⁴⁹⁹ Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

⁵⁰⁰ Komentar Bošnjačkog vijeća u Crnoj Gori na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁵⁰¹ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

⁵⁰² Ibid.

⁵⁰³ Komentar Vrhovnog državnog tužilaštva na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

Nastava za djecu iz RAE populacije organizuje se u sedam podgoričkih osnovnih škola, a nastavu u školskoj 2017/2018. godini pohađa ukupno 993 učenika ove populacije. U 2017. godini je sprovedena jedna radionica koju je prošao 21 nastavnik, ali nema informacije o uključivanju roditelja u cilju povećanja broja djece koja se školuju, kao ni o radionicama u prethodnim godinama.

U prethodne dvije školske godine obezbijeđeni su udžbenici za sve osmoškolce romske nacionalnosti. Međutim, nema preciznih informacija o broju učenika RAE populacije koji odustaju od daljeg školovanja. U 2017. godini je obezbijeđena 131 stipendija za srednjoškolce i za 21 studenta, dok je u godini prije 95 srednjoškolaca i 18 redovnih studenata dobijalo stipendije.

Nema informacija o procentu pripadnika RAE populacije na svim nivoima obrazovanja u 2017. godini. U godini ranije je povećan je broj djece upisane u predškolsko, osnovnu i srednju školu, a smanjio se broj studenata. Prema informacijama Vlade, u ovoj školskoj godini u predškolskom obrazovanju su 103 djeteta romske i egipćanske populacije, 1.617 učenika je u osnovnim i 111 učenika u srednjim školama, a imamo i 20 studenata od kojih su dva na master studijama.⁵⁰⁴ U prošloj školskoj godini u vrtićima je bilo 110 djece, u osnovne škole je upisano 1.438 djece, srednje škole 99 djece, a na fakultete 20 studenata. **Smanjuje se broj odraslih lica uključenih u obrazovne aktivnosti,** pa je u 2016. godini ukupno 218 odraslih lica pohađalo je nastavu, godinu ranije 267, a 2014. godine 275.

U 2016. i 2017. godini nijesu sprovedene kampanje iz oblasti zapošljavanja RAE. Jednom nedjeljno na državnom javnom servisu emitovana je emisija koja se bavi problemima zapošljavanja uopšte, a od maja se i u „Dnevnim novinama“ redovno informiše javnost o aktivnostima Zavoda za zapošljavanje.

U 2017. godini, u evidenciju Zavoda je prijavljeno 164 lica RAE populacije, sa kojima su obavljani razgovori kroz koje su informisani o pravima i obavezama nezaposlenog lica i za koje su urađeni planovi zapošljavanja. Kroz informativno motivacione seminare prošlo je 171 lice RAE populacije koji su motivisani za uključivanje u programe obrazovanja i osposobljavanja. U 2016. godini Zavod je sproveo informativne razgovore sa 144 lica RAE populacije. U prvih osam mjeseci te godine Zavodu su prijavljena 83 lica ove populacije i za sve njih su urađeni planovi zapošljavanja, a Zavod je naveo da tokom 2016. godine nije bilo radionica za ova lica. Međutim, **nema informacija o tome koliko ljudi je zaposleno. Izuzetno pripadnici romske zajednice dobijaju posao u državnim institucijama.** Romi su najčešće zaposleni u komunalnim preduzećima na održavanju čistoće.⁵⁰⁵

U 2017. godini u programe obrazovanja i osposobljavanja za zanimanja baštovan, sobarica, rukovalac građevinskim mašinama, pomoćni kuvar, frizer uključeno je 66 pripadnika romske i egipćanske populacije od čega je 35 žena. Prošle godine, objavljen je konkurs i donešena odluka o izboru izvođača programa za osposobljavanje za rad kod poslodavca, ali nije bilo zainteresovanih poslodavaca, koji bi, kroz realizaciju ovog programa, obučili i zaposlili pripadnika romske i egipćanske populacije. U 2017. godini, na sezonskim poslovima zaposleno je 49 lica romske i egipćanske populacije, od čega 26 žena. Tokom 2016. godine sproveden je jedan program u koji su uključene četiri pripadnice RAE populacije, u 2015. je učestvovalo 11 lica, od kojih osam žena, a u 2014. čak 20 lica, od kojih 13 žena. U 2016. godini nije bilo realizacije programa obrazovanja i osposobljavanja predstavnika RAE populacije za poznatog poslodavca. Međutim, tokom 2016. godine na sezonskim poslovima angažovano je 62 lica RAE populacije, od kojih je 27 žena. Ova lica su angažovana iz većine crnogorskih gradova, s tim da je najviše angažovanih bilo na primorju. U prvoj polovini 2016. godine

⁵⁰⁴ Komentar Ministarstva prosvjete na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁵⁰⁵ Ibid.

17 lica RAE populacije je bilo obuhvaćeno subvencioniranim zapošljavanjem. U NVO sektoru smatraju da se struktura zaposlenih mora mijenjati kroz donošenje posebnih mjera za upošljavanje Roma⁵⁰⁶.

U Ministarstvu zdravlja tvrde da gotovo cjelokupna populacija ostvaruje zdravstvenu zaštitu u zdravstvenom objektu "Konik" JZU Dom zdravlja Podgorica, kod dva izabrana doktora za odrasle. Nema sveobuhvatnih podataka o monitoringu zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba RAE populacije u 2017. godini. U prvih šest mjeseci 2016. godine obavljeno je 56 preventivnih pregleda, 3.585 prvih pregleda i 1.966 kontrolnih pregleda, dok za drugu polovinu godine nijesu dostavljeni podaci. Podaci o broju uputa na sekundarni i tercijarni nivo nijesu dostavljeni, a u posljednjem Vladinom izvještaju se navodi da se za sve građane vode jedinstvene zbirke podataka bez podjele po nacionalnoj pripadnosti, pa nema posebnih podataka za RAE populaciju. **Istovremeno, Vlada u svom izvještaju navodi da je na kraju 2016. godine 68% RE populacije imalo izabranog doktora, 42% djece izabranog pedijatra, dok je 60% žena izabralo svog ginekologa,** da se vakcinacija i imunizacija sprovode u kontinuitetu⁵⁰⁷. Izvršena je terenska vakcinacija djece u obuhvatu od 92%.⁵⁰⁸ Iz Instituta za javno zdravlje navodi se da se duže od deset godina na nedeljnom nivou realizuju radionice sa temama vezanim za promociju zdravlja i prevenciju oboljenja, a tom prilikom su izrađene i brošure za pomoć u očuvanju i unapređenju zdravlja.⁵⁰⁹

U 2015. godini održane su tri radionice u romskim i egipćanskim naseljima o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječije zaštite, na kojima je učestvovalo 150 lica. Radionice su bile praćene kampanjama. Godinu ranije održane su takođe tri radionice sa ukupno 60 učesnika. Radionice su održane samo u Kampu Konik, dok se ne pominju druga naselja sa romskom populacijom.

U 2017. godini su organizovane obuke u osam opština **o zaštiti od nasilja u porodici i maloljetničkim prisilnim brakovima za oko 300 učesnika, dok su godinu ranije održane obuke u sedam opština za oko 200 učesnika.** U istim opštinama organizovane su i kampanje na te teme, kroz jednodnevne posjete romskim naseljima kada je podijeljen i edukativni materijal. Još u 2014. godini je snimljen film koji govori o prisilnim brakovima maloljetnih djevojčica ove populacije.

Uprava policije je tokom 2017. godine podnijela 12 krivičnih prijava za krivična djela koja se odnose na vanbračnu zajednicu sa maloljetnikom i 203 krivične prijave koje se odnose na nasilje u porodici. Tokom 2016. godine Uprava policije je podnijela osam krivičnih prijava koje se odnose na krivična djela vanbračne zajednice sa maloljetnikom, dok nema informacija o krivičnim prijavama zbog nasilja u porodici. Ipak nema informacija o ishodu ovih prijava koje su podnošene u prethodne dvije godine.

Oснаživanje pripadnika RAE populacije za bavljenje politikom ne sprovodi se intenzivno. Naime, u 2017. i 2016. godini održana je po samo jedna, u 2015. dvije, a u 2014. jedna obuka. Ne postoje informacije o broju pripadnika RAE populacije koje su aktivno uključene u politički život. Iz nevladinog sektora ukazuju da **nema političke volje da se obezbijedi zastupljenost ove populacije u Skupštini.**⁵¹⁰

Tokom 2016. i 2017. godine na RTCG su emitovane po 24 emisije godišnje⁵¹¹. Vlada navodi da se i na lokalnom nivou emituju određeni sadržaji posvećeni RAE populaciji, ali o tome nema preciznijih podataka.

Odluka o načinu i bližim kriterijumima za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje još uvijek nije donijeta, iako je još 2013. godine usvojen Zakon o socijalnom stanovanju. Formirana je radna

⁵⁰⁶ Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

⁵⁰⁷ Međutim, ni ovdje ne postoje precizne informacije o kom broju vakcinisane djece se radi u odnosu na ukupnu populaciju. Nema ni dovoljno podataka o radionicama i distribuciji edukativnog materijala Ministarstva zdravlja.

⁵⁰⁸ Komentar Ministarstva zdravlja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁵⁰⁹ Komentar Instituta za javno zdravlje na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁵¹⁰ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

⁵¹¹ Ova emisija se emituje svake druge nedjelje, a reprizira se dva puta nedjeljno i emituje u okviru satelitskog programa.

grupa koja priprema predlog uredbe o načinu i bližim kriterijumima za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje.

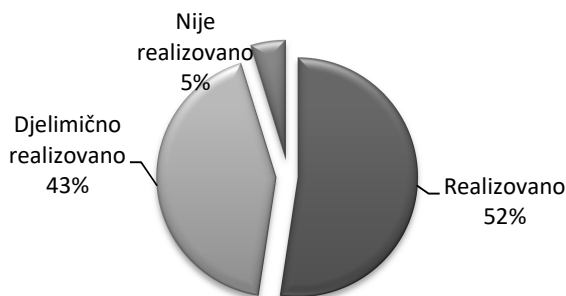
U 2014., odnosno u 2015. godini u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava je zaposlen po jedan službenik u odjeljenju za unapređenje prava RAE populacije. To Ministarstvo je uspostavilo saradnju sa sedam opština koje su usvojile lokalne akcione planove za RAE populaciju⁵¹². Ne postoje informacije o sprovođenju lokalnih akcionih planova za RAE populaciju u cilju uspostavljanja saradnje sa lokalnim saumoupravama. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navodi da su lokalni planovi za RAE populaciju istekli skoro u svim opštinama, i da je u prošloj godini Ministarstvo pristupilo izradi Modela Lokalnog akcionog plana koji će biti ponuđen opštinama na usvajanje.

3.10.B PRAVA RASELJENIH LICA

Normativni okvir i u ovoj oblasti u najvećoj mjeri je zaokružen, iako i dalje postoji prostor za uklanjanje nedoumica oko prava lica sa privremenim boravkom. Raseljenim i interno raseljenim licima je omogućen pristup obrazovanju, ali je pogoršana situacija raseljenih lica po pitanju pristupa zdravstvenim uslugama. Izgrađen je dio planiranih stambenih objekata i zatvoren je kamp Konik 2.

U ovoj oblasti 11 mjera je realizovano, devet mjera je djelimično realizovano, dok jedna mjera nije realizovana.

Vlada je pet mjera ocijenila kao realizovane, dok je za 12 navela da se realizuju u koninuitetu. Jedna mjera je ocijenjena kao nerealizovana, dok tri mjere nijesu obuhvaćene Vladinim izvještajima.



Grafik 49: Realizacija mjera u oblasti 3.10 B Prava raseljenih lica

Zakon o strancima usvojen je krajem 2014., a njegova primjena počela je u 2015. godini. Međutim, taj Zakon je pretrpio dvije izmjene. Zakonom je regulisano stalno nastanjenje djece rođene u Crnoj Gori. Tokom 2016. godine podnijeto je 206 zahtjeva za izdavanje dozvole za stalni boravak, od čega je 35 riješeno. U 2015. godini podnijeto je 70 zahtjeva za regulisanje statusa, a svi su bili u fazi rješavanja. Usvojena su prateća podzakonska akta, koja su objavljena na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova. Pravilnikom o obrascima, bližim uslovima i načinu izdavanja dozvole za privremeni boravak i dozvole za privremeni boravak i rad su propisani obrasci, između ostalog, i za žrtve trgovine ljudima.

Regionalna tehnička radna grupa, čiji je zadatak da raseljenim i interno raseljenim licima olakša proces dobijanja dokumentacije, poslednji sastanak je održala još krajem 2013. godine na kome je zaključeno da se eventualni problemi ubuduće rješavaju na bilateralnoj osnovi. Ne postoje podaci o broju podnijetih zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine za 2017. godinu ali su dati kumulativni podaci. Naime, u periodu od 7. novembra 2009. do 01. septembra 2017. godine, podnijeto je 14.606 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i

⁵¹² U pitanju su opštine Berane, Bijelo Polje, Ulcinj, Herceg Novi, Nikšić, Tivat i Kotor.

privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 14.101 zahtjeva i za 11.897 lica odobren stalni boravak.

Prema podacima Predstavništva UNHCR-a, na kraju 2016. godine u Crnoj Gori je bilo 11.451 lice koje je dobilo status stranca (11.035 sa stalnim boravkom i 416 sa privremenim boravkom), dok je **945** lica čekalo da im se riješi status, odnosno **i dalje ima status raseljenih i interno raseljenih lica**. Ta lica uglavnom nijesu dostavila neophodnu dokumentaciju, odnosno pasoš države porijekla, zbog čega njihov status još uvijek nije riješen. U najvećem broju slučajeva se radi o licima koja ne mogu da pribave dokumentaciju jer nijesu upisani u matičnim registrima u Crnoj Gori ili zemlji porijekla, i potrebni su dodatni naponi da bi se njihova dokumentacija kompletirala. U tom djelu UNHCR posebno podržava saradnju MUP-a Crne Gore i MUP-a Kosova, čiji mobilni timovi su više puta dolazili u Crnu Goru radi upisa u matične registre do sada neupisanih lica.⁵¹³

Posebno je zabrinjavajuća situacija kod lica koja su dobila status stranca sa privremenim boravkom. Naime, Zakonom o strancima iz 2014. godine nije jasno definisano kako lica sa privremenim boravkom prelaze u lica sa stalnim boravkom nakon što se dostavi cjelokupna dokumentacija, ali je iz MUP-a najavljeno da bi ova procedura trebalo da bude definisana donošenjem novog Zakona o strancima.

Tokom 2016. godine su povećane administrativne takse za izdavanje ličnih karata za strance sa pet na 60 eura. Nakon intervencije UNHCR-a smanjena je taksa na pet eura za ona raseljena lica čije su lične karte istekle i koja su predala zahtjev za izdavanje nove lične karte. Ipak, nastavilo se naplaćivanjem veće cijene licima čiji zahtjevi su bili u radu i koji su sada, po prvi put, stekli pravo da dobiju ličnu kartu za stranca. **Visoka cijena takse za ličnu kartu posebno pogađa romsku populaciju.**⁵¹⁴

U prvoj polovini 2017. godine podnijeto je 85 zahtjeva za naknadni upis u matični registar rođenih, od kojih je 81 riješeno, a usvojeno je 79 zahtjeva. Iz UNHCR su naveli da je **MUP u toku 2016. godine bio efikasniji u rješavanju predmeta.**⁵¹⁵ Nastavljeno je sa upisom raseljenih i interno raseljenih lica u registar rođenih, pa je u 2016. godini od podnijetih 281, riješeno 257 zahtjeva, odnosno 91%. Od toga je 239 zahtjeva riješeno tako što su lica naknadno upisana u registar. U 2015. je riješeno 82% podnijetih zahtjeva, u 2014. godini 87%, a u 2013. čak 95%. Iako postoji mogućnost za ova lica da potraže pomoć u pribavljanju dokumentacije, samo iz jednog centra za socijalni rad je saopšteno da su pomogli jednom licu.

Tokom 2013. i 2014. godine sprovedene su tri informativne kampanje, za koje se navodi da su rezultirale povećanjem broja lica koja ostvaruju prava na socijalnu i dječiju zaštitu, ali ne postoje informacije da su organizovani skupovi ili neke druge aktivnosti.

Zakonom o visokom obrazovanju iz 2014. strancima je omogućeno pravo **upisa na studijske programe** u Crnoj Gori pod jednakim uslovima kao i crnogorskim državljanima. Izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju iz 2013. obezbijeđeno je pravo stranaca sa stalnim nastanjenjem na **zapošljavanje u obrazovnim ustanovama**. Prema informacijama Vlade, osnovnu školu u školskoj 2017/2018. godini pohađa 370 učenika iz grupe raseljenih i interno raseljenih lica, a srednju 12 učenika ove grupacije. U odnosu na prethodnu školsku godinu ovo je porast za 17,83% za osnovne škole, a kada se radi o srednjoj taj procenat je 50%. UNHCR navodi da se Ministarstvo prosvjete odgovorno odnosilo prema pravima raseljenih lica na osnovno obrazovanje.

⁵¹³ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

⁵¹⁴ Ibid.

⁵¹⁵ Ibid.

Za djecu koja nijesu obuhvaćena predškolskim obrazovanjem, organizuju se pripremni vrtići radi lakše integracije raseljene djece u osnovne škole, kroz ovaj vrtić je u 2017. godini prošlo 144 djece, a 21 nastavnik je obučen u programu za pripreme za osnovnu školu.

Prethodnih godina sprovedene su radionice i podijeljen edukativni materijal o mogućnostima korišćenja zdravstvenih usluga i očuvanju zdravlja za raseljena i interno raseljena lica, a nema sveobuhvatnijih informacija o broju pruženih usluga u prethodnim godinama.

Informacije o broju raseljenih lica koja imaju izabranog doktora date su u izvještajima Vlade za 2013. i 2014. godinu, do kada je bio i rok za realizaciju ove mjere⁵¹⁶. **Problem zdravstvene zaštite aktuelan je za 945 lica koja čekaju na rješavanje njihovog statusa, i u 2016. godini je došlo do pogoršanja u djelu pristupa zdravstvenoj zaštiti.** Naime, izmjenama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da ukoliko ova lica žele da ovjere zdravstvenu knjižicu, moraju dostaviti dokaz, odnosno uvjerenje da nijesu osiguranici u drugoj državi, što stvara dodatne komplikacije ili čak nemogućnost za pristup zdravstvenoj zaštiti. Takođe, i lica koja su dobila status stranca sa privremenim boravkom nailaze na izazove u pristupu zdravstvenoj zaštiti zbog nemogućnosti pristupa tržištu rada, kroz koji i stiču pravo na zdravstvenu zaštitu.

Zavod za zapošljavanje navodi da je **u 2017. godini u evidenciju nezaposlenih lica prijavljeno 55** interno raseljenih lica i raseljenih lica. U istom periodu obavljani su razgovori i urađeni planovi zapošljavanja za sva novoprijavljena lica. U toku prošle godine u mjere aktivne politike zapošljavanja, uključeno je 14 lica, a na sezonskim poslovima zaposleno je 17 lica. U prvih osam mjeseci 2016. godine u evidenciju nezaposlenih lica upisano je **31 novoprijavljeno interno raseljeno i raseljeno lice.** Pored toga, obavljani su razgovori i urađeni planovi zapošljavanja za sva novoprijavljena lica, a u mjere aktivne politike zapošljavanja uključeno je sedam lica. U istom periodu, na sezonskim poslovima angažovano je 20 lica. Godinu ranije na evidenciju nezaposlenih lica prijavljeno je 55 lica, a u mjere aktivne politike zapošljavanja uključena su četiri lica. Tokom posljednje dvije godine Zavod nije sprovodio aktivnosti posvećene informisanju raseljenih i interno raseljenih lica o pravima po osnovu nezaposlenosti i rada, niti se bavio podizanjem svijesti poslodavaca o pravu na rad i zapošljavanje ovih lica.

Prema podacima Vlade, pet opština je obezbijedilo lokacije za izgradnju stambenih objekata za raseljena i interno raseljena lica. U okviru IPA projekta⁵¹⁷ **sagrađeno je 48 stambenih objekata od predviđenih 90**, pri čemu je **kamp Konik 2 u potpunosti zatvoren**, ali ne postoje informacije o tome za koliko je lica riješen status. Na kraju 2016. Vlada je izvijestila da je u okviru komponente zapošljavanja svih planiranih 15 radnih mjesta popunjeno. Takođe, 79 od 90 planiranih grantova koji su usmjereni na stručno osposobljavanje, a u cilju poboljšanja zaposlenosti RAE populacije, je odobreno do kraja 2016. godine, dok nema podataka o grantovima u 2017. godini.

U okviru Regionalnog stambenog projekta, u 2017. godini je otpočela izgradnja 94 stambene jedinice u opštini Berane, a krajem godine je završena izgradnja 120 stambenih jedinica na Kampu Konik i porodicama su uručeni ključevi. U 2016. godini u okviru ovog stambenog projekta pokrenut je postupak javne nabavke za izgradnju Doma za stare u Pljevljima, iako sa kašnjenjem u odnosu na predviđeni rok. U toku 2016. godine nije izgrađena nijedna stambena jedinica u kolektivnim centrima. Vlada je, sa druge strane, izvijestila da su 62 porodice riješile stambeno pitanje. Iz UNHCR-a navode da su izgrađene stambene jedinice u okviru kampa Konik 1, gdje je preseljen dio porodica iz

⁵¹⁶ U 2013. godini od ukupno 7.534 lica koja imaju izabranog doktora, 1.216 djece ima izabranog pedijatra, a 4.611 pripadnica od 15 do 65 godina ima izabranog ginekologa. U 2014. godini je broj ovih lica porastao na 14.417, od čega izabranog pedijatra ima 2.737 djece do 15 godina, a izabranog ginekologa 2.549 žena.

⁵¹⁷ IPA 2011 "Identifikovanje trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa na Koniku".

kampa Konik 2, dok se drugi dio porodica vratio na Kosovo, čime su se stvorili uslovi za zatvaranje kampa Konik 2.⁵¹⁸

Vlada je tokom 2014. godine sprovela informativnu kampanju o regionalnom stambenom projektu, međutim, nije poznat efekat same kampanje. Ministarstvo rada i socijalnog staranja navodi da je u prvih devet mjeseci 2017. godine za rješavanje stambenog pitanja apliciralo ukupno 196 porodica kroz Regionalni stambeni program, dok tokom 2016. godine nije bilo javnog poziva za rješavanje stambenog pitanja kroz ovaj projekat, pa samim tim ni podnijetih aplikacija, a za prethodne godine nema informacija o javnim pozivima.

U izvještaju Evropske komisije navodi se da je jedan od glavnih problema raseljenih lica koja imaju stalno nastanjenje u Crnoj Gori diskriminacija u oblasti pristupa zemljištu⁵¹⁹. U UNHCR-u navode da **postoje zakonske prepreke za raseljena lica da steknu vlasništvo nad zemljištem, na kome ne postoji stambeni objekat**, ali da u praksi nijesu identifikovali lica koja nijesu mogla da budu stambeno zbrinuta zbog ovog ograničenja.⁵²⁰

3.11. PROCESUIRANJE ZLOČINA IZ MRŽNJE

Akcioni plan je za oblast procesuiranja zločina iz mržnje predvidio samo jednu mjeru koja je djelimično realizovana, imajući u vidu da su usvojene izmjene pravnog okvira. Efekti tih izmjena nisu poznati, jer podaci o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje nisu dostupni.

Izmjenama Krivičnog zakonika usvojenim 2013. godine dopunjeno je krivično djelo povreda ravnopravnosti na način da se ono može izvršiti ako se zbog seksualne orijentacije ili rodnog identiteta nekom licu ograniči ili uskrati ljudsko pravo ili sloboda. Za izvršenje tog krivičnog djela propisana je kazna zatvora do tri godine. Izmjenama je propisana i posebna okolnost za odmjerenje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje u kojim se navodi da ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovjesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, tu okolnost sud će cijeliti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

U dijelu procesuiranja krivičnih djela koja su izvršena iz mržnje, ne postoje zvanični podaci jer, kako navodi Sudski savjet, Pravosudni informacioni sistem (PRIS) se ne može pretraživati po krivičnim djelima počinjenim iz mržnje.

3.12. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA

Usvojene su izmjene Zakona o zaštiti ličnih podataka, koje se odnose na video nadzor. Agencija je nastavila sa jačanjem sopstvenih kapaciteta kroz zapošljavanje i obuku kadrova, a sprovedene su i aktivnosti na informisanju zaposlenih u drugim državnim organima i institucijama o obavezama, kao i građana o njihovim pravima u dijelu zaštite ličnih podataka.

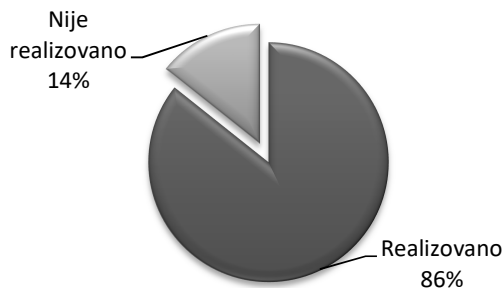
⁵¹⁸ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

⁵¹⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

⁵²⁰ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

U ovoj oblasti, od ukupno sedam mjera, šest je realizovano, dok jedna mjera nije realizovana.

Vlada je četiri mjere ocijenila kao realizovane, dok za tri navodi da se realizuju kontinuirano.



Grafik 50: Realizacija mjera u oblasti 3.12. Zaštita ličnih podataka

U cilju unapređenja zakonodavnog okvira, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u avgustu 2015. godine izradilo analizu postojećeg pravnog okvira, u kojoj je konstatovano da Zakon još uvijek nije u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU. **Skupština Crne Gore usvojila je izmjene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u martu 2017. godine**, a izmjene se prvenstveno tiču video nadzora. Najbitnije izmjene odnose se na uvođenje obaveze rukovodioca zbirke ličnih podataka da dobije saglasnost nadzornog organa ukoliko planira da uvede video nadzor javne površine, kao i na skraćivanje roka za obavezno čuvanje evidencije video nadzora sa godinu dana na šest mjeseci. Iako je izmjene Zakona trebalo da slijede nakon sačinjene analize, nema dokaza da je ista i sačinjena⁵²¹.

U prošloj godini, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je donijela 12 rješenja po prigovorima i 17 mišljenja, izdate su 22 saglasnosti, a izvršeno je i 108 nadzora. U 2016. godini Agencija je primila 11 prigovora za zaštitu ličnih podataka i dva prigovora na zapisnike o nadzoru, a po službenoj dužnosti je sprovedla 22 nadzora. Profesionalno postupanje Agencije je dovedeno u pitanje u vezi sa kontrolom dostavljanja podataka o biračkom spisku.⁵²² Takođe, Agencija je bila na meti javnosti kada su u Kotoru uočene kamere koje su snimale javne površine, a iz te institucije je saopšteno da ne mogu utvrditi ko je prikupljao podatke o građanima, niti za šta su ti podaci korišćeni.⁵²³

Agencija je u prošloj godini zaposlila devet, a u 2016. godini pet novih službenika, u godini prije toga nije bilo zapošljavanja, dok su u 2014. bila zaposlena dva nova službenika. Održana je i jedna TAIEX radionica posvećena zaštiti ličnih podataka, koju je pohađalo 80 službenika državne uprave koji rade na poslovima prikupljanja i obrade ličnih podataka. Za ranije godine, na osnovu raspoloživih podataka, nije bilo moguće jasno utvrditi koje vrste obuka su sprovedene za zaposlene u Agenciji, odnosno za državne službenike koji rade na poslovima prikupljanja i obrade ličnih podataka.

Prema informacijama Vlade u 2017. godini, održano je šest seminara i dva predavanja, a u godini ranije Agencija je održala tri javne tribine, na kojima je predstavila Priručnik koji se odnosi na obradu ličnih podataka za sve korisnike Zakona, koji je distribuiran i na Brajevom pismu.

⁵²¹ Naime, prema podacima Vlade, urađena je Analiza usklađenosti Zakona o zaštiti podataka o ličnosti sa regulativom Evropskog parlamenta i Savjeta (eu) 2016/679 od 27. aprila 2016. godine o zaštiti fizičkih lica u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, kao i o prestanku važenja Direktive 95/46/EZ (Opšta regulativa o zaštiti podataka). Mađutim, ova analiza nije nigdje javno objavljena, niti je MANSu dostavljena na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

⁵²² Mila Radulović, MUP: *Imamo dokaze da je kontrolor Agencije prekršio postupak*, Vijesti, Podgorica, 23. avgust 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-imamo-dokaze-da-je-kontrolor-agencije-prekršio-postupak-900917>. Mila Radulović, *Neko koristi AZLP da blokira pristup biračkom spisku*, Vijesti, Podgorica, 23. septembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/nek-koristi-azlp-da-blokira-pristup-birackom-spisku-904596>.

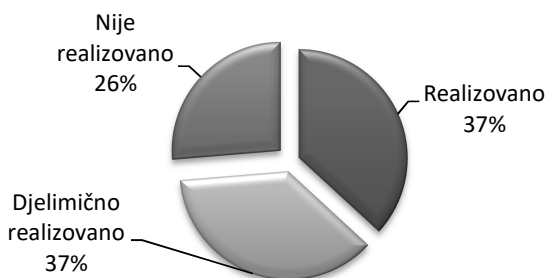
⁵²³ Jelena Jovanović, *Neki ne smiju da krenu na kamere*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/komentari/tema/neki-ne-smiju-da-krenu-na-kamere-193826>. Jelena Đonović, *Kotor: Hoće li neko odgovorati za nezakonito postavljene kamere*, Vijesti, Podgorica, 15. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/tv/kotor-hoce-li-neko-odgovarati-za-nezakonito-postavljene-kamere-916442>.

4. SARADNJA SA NVO

Usvojena su nova zakonska rješenja kojima se definišu način rada i finansiranje NVO iz javnih izvora, uz protivljenje velikog broja nevladinih organizacija. Postoje ozbiljni problemi u radu Vladinog Savjeta za saradnju sa NVO. Nije bilo većih napora ni da se izgrade kapaciteti državnih službenika za odnose sa nevladinim sektorom

U ovoj oblasti realizovano je sedam planiranih mjera i isto toliko je djelimično realizovano, dok pet mjera nije realizovano.

Vlada je šest mjera ocijenila kao realizovane, četiri mjere se realizuju kontinuirano, dok pet mjera nije realizovano. U izvještajima Vlade nema informacija o realizaciji četiri mjere.



Grafik 51: Realizacija mjera u oblasti IV Saradnja sa NVO

4.1. ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Nova zakonska rješenja kojima se definiše rad odnosno finansiranje NVOa usvojena su u 2017. godini, uprkos protivljenju velikog dijela NVO sektora. Prema navodima nevladinih organizacija, predlogom Zakona o nevladinim organizacijama i predlogom Zakona o igrama na sreću se u velikoj mjeri ugrožava rad nevladinog sektora jer ova rješenja podrazumjevaju drastično smanjenje finansijske podrške iz državnog budžeta projektima civilnog društva⁵²⁴. I pored toga što je 198 nevladinih organizacija premijeru uputilo inicijativu za povlačenje predloga, Vlada je usvojila pomenuta zakonska rješenja. Ovi Zakoni su usvojeni sa kašnjenjem od gotovo dvije godine.

Prema informacijama koje je dala Vlada u posljednjem izvještaju, podzakonska akta kojima će se bliže urediti kriterijumi, način i postupak raspodjele sredstava za projekte i programe NVO nijesu donijeta.

Strategija razvoja nevladinog sektora u Crnoj Gori je usvojena još 26. decembra 2013. godine, a analiza institucionalnog okvira izrađena je u novembru 2014. godine.

4.2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Prema odredbama iz Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, Komisija za raspodjelu sredstava trebala je da bude obrazovana 1. februara 2018. godine. Ipak, realizacija ove mjere je uslovljena donošenjem Uredbe o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa koja još nije donijeta, pa samim tim nije obrazovana ni Komisija. Takođe, nije bilo obuka za članove komisija o načinu ocjenjivanja projekata, odnosno programa NVO, te metodama monitoringa i evaluacije projekata, jer još uvijek nije donijet odgovarajući podzakonski akt.

Analiza institucionalnog okvira sa preporukama za unapređenje je izrađena još 2014. Prema informacijama koje je dostavilo Ministarstvo javne uprave, na kraju 2017. godine u Kancelariji za

⁵²⁴ M.Č. Povlačenje zakona traži 198 NVO, Dan, 27. aprila 2017. godine

saradnju sa NVO rade tri zaposlena⁵²⁵, što je smanjenje broja zaposlenih u odnosu na 2016. kada su u Kancelariji radile četiri osobe.

Nije rađena procjena potreba za izgradnjom kapaciteta. U toku 2017. godine zaposleni u Kancelariji za saradnju sa NVO sektorom su pohađali ukupno šest obuka, a u toku 2016. službenici su pohađali tri obuke. Iz Vlade tvrde da su ostvareni bolji rezultati nakon obuka i da se kontinuirano radi na poboljšanju rada Kancelarije, ali nema informacije na čemu baziraju ovakve ocjene.

Internet stranica kancelarije je redizajnirana i otvoren je podportal Kancelarije⁵²⁶, što je tehnički **unaprijedilo transparentnost rada Kancelarije, ali ne i same Vlade.**⁵²⁷ Sa sprovođenjem ove aktivnosti kasnilo se više od godinu dana. Od nadležnih institucija nismo dobili informacije da li je u 2017. godini bilo dodatnih izmjena na navedenom sajtu, a Ministarstvo javne uprave navodi da se sajt redovno ažurira.

U 2017. godini, kao i u prethodnoj godini, Savjet za saradnju sa NVO sektorom nije održavao sastanke jer bojkot većine članova ovog tijela i dalje traje. Samim tim, nije bilo ni aktivnosti u cilju edukacije članova Savjeta⁵²⁸. **Rad Savjeta blokiran je obustavom učešća u radu predstavnika NVO** koji su se usprotivili načinu na koji je predsjednica Savjeta prezentovala i zastupala zaključke Savjeta na sjednicama Vlade. Članovi Savjeta, koji su u bojkotu, obratili su se i premijeru pismom u kojem su naveli konkretne zahtjeve⁵²⁹, međutim na isto nisu dobili odgovor. Iz dijela NVO smatraju da je postojanje ovakvog tijela i dalje neophodno, kako bi se dalje unapređivala saradnja državnih organa i NVO. Sa druge strane, **Vlada i dalje ne poštuje preporuke Savjeta.**⁵³⁰

4.3. ADMINISTRATIVNI KAPACITETI

Izrada baze podataka o projektima NVO podržanih iz javnih fondova na nacionalnom nivou nije realizovana, a rok za završetak te aktivnosti je bio novembar 2017. godine. Baza podataka o predstavnicima NVO koji su uključeni u rad svih radnih grupa, dostupna je na portalu Kancelarije⁵³¹, ali ovu bazu je izradila nevladina organizacije Centar za razvoj nevladinog sektora. Planirano je da Kancelarija preuzme obavezu da unosi nove podatke u tu bazu u narednom periodu.

Tokom 2017. godine, 14 ministarstava i u šest drugih organa su donijeli pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u kojima je saradnja sa nevladinim organizacijama bila predmet regulisanja. Tokom 2016. godine 26 državnih organa izmijenilo je akte o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, od kojih je u samo 11 organa u opisu posla jednog izvršioca propisana „saradnja sa nevladinim organizacijama“. Posljednji program obuke kontakt osoba za saradnju državnih organa sa NVO je iz 2014. godine, iako je Akcionim planom predviđeni da bude usvojen novi najkasnije do oktobra 2015. godine. **Tokom posljednje dvije godine nije bilo obuka** za kontakt osobe kojima je u opisu posla da sarađuju sa nevladinim organizacijama, a 2015. su održana dva treninga za 33 službenika. Vlada je navela da se sa realizacijom ove mjere kasnilo zbog izrade novih uredbi o saradnji sa NVO, koje ne mogu biti izrađene prije usvajanja izmjena Zakona.

⁵²⁵ Kancelarija za saradnju sa NVO sektorom prešla je u nadležnost Ministarstva javne uprave.

⁵²⁶ Više informacija na: <http://www.nvo.gsv.gov.me/kancelarija>.

⁵²⁷ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

⁵²⁸ Sredinom maja 2016. godine održani su konsultativni sastanci radi sagledavanja potreba za jačanjem kapaciteta članova Savjeta i planiranja specifičnih aktivnosti za odgovarajuću edukaciju. Međutim, do kraja 2016. godine nije bilo obuka za članove Savjeta. U 2015. godini je organizovan jedan regionalni skup i jedna radionica za članove Savjeta, a u 2014. su održane dvije obuke.

⁵²⁹ Zahtjev da se imenuje novi predsjednik Savjeta, kao i da se u ime Vlade imenuju visoki državni službenici. Pored toga traženo je i da se u Savjetu omogući rasprava o izmjenama Zakona o nevladinim organizacijama, kao i da se otvori proces javne rasprave o Strategiji razvoja civilnog društva.

⁵³⁰ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

⁵³¹ Baza je dostupna preko banera koji vodi na adresu www.radnegrupenvo.me - online bazu podataka koju je u okviru EU projekta, na kojem je Kancelarija bila saradnik, izradio Centar za razvoj nevladinih organizacija.

Aneks 1. Prioritetne preporuke u vezi sa sprovođenjem Akcionog plana za Poglavlje 23

OBLAST PRAVOSUĐA

1. Odluke o izboru novih sudija i tužilaca, koje se objavljuju na sajtovima nadležnih savjeta treba da budu dopunjene, te da sadrže detaljno obrazloženje o načinu na koji su ocijenjeni pisani testovi i kako je utvrđena prosječna ocjena intervjua u svakom pojedinačnom slučaju.
2. Sva dokumentacija relevantna za proces izbora novih sudija i tužilaca, za svaki konkretan slučaj, treba da bude objavljena na sajtovima nadležnih savjeta uz objavljene odluke o izborima sudija i tužilaca.
3. Potrebno je izmijeniti pravni okvir kojim se reguliše ocjenjivanje sudija i tužilaca, kako bi se uspostavio sistem redovnog ocjenjivanja rada sudija Vrhovnog suda i tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.
4. Odluke o napredovanju sudija i tužilaca, koje se objavljuju na sajtovima nadležnih savjeta treba da budu dopunjene, te da sadrže detaljno obrazloženje o načinu na koji je ocijenjen dosadašnji rad nosilaca pravosudnih funkcija koji napreduju u svakom pojedinačnom slučaju i svu relevantnu prateću dokumentaciju.
5. Izvještaji o ocjenama rada sudija i tužilaca treba da budu javno dostupni, zajedno sa relevantnom pratećom dokumentacijom iz postupka ocjenjivanja.
6. Potrebno je izvršiti popunu svih sistematizovanih radnih mjesta u Tužilačkom i Sudskom savjetu.
7. Tužilački i Sudski savjeti treba da sačine adekvatne planove obuka za svoje službenike, na osnovu analize prethodno sprovedenih obuka, kako bi se obezbijedilo da se stvarno ojačaju kapaciteti zaposlenih u ovim institucijama u dijelu u kojem je tim licima potrebno.
8. Intenzivirati istrage za krivično djelo nedozvoljenog uticaja na sudije i ometanje pravde, s obzirom da je ovo krivično djelo kodifikovano kako bi se nedozvoljeni uticaj smanjio, ali nakon uvođenja krivičnog djela nije vođen ni jedan postupak za ovo konkretno krivično djelo.
9. Obezbijediti punu primjenu metode slučajne dodjele predmeta u svim sudovima, uključujući i one sa manjim brojem sudija, kao i u svim predmetima, bez obzira na vrstu i tip, kao i u slučajevima kada nekom sudiji prestane funkcija, pa se predmeti koje ima u radu dodjeljuju drugim sudijama.
10. Komisija za kontrolu slučajne dodjele predmeta, najmanje jednom u toku tri mjeseca treba da obavlja kontrole i da na sajtu objavljuje izvještaje o slučajnoj dodjeli predmeta u svim sudovima.
11. Ministarstvo pravde, najmanje jednom u toku tri mjeseca treba da obavlja inspekcijski nadzor primjene Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) i da na sajtu objavljuje izvještaje o slučajnoj dodjeli predmeta u svim sudovima.

12. Redovno objavljivati podatke o izuzeću tužilaca u svim državnim tužilaštvima na sajtu Vrhovnog državnog tužilaštva.
13. Agencija za sprječavanje korupcije treba da izvrši detaljne provjere izvještaja o prihodima i imovini svih sudija i tužilaca, posebno u dijelu koji se odnosi na neosnovano bogaćenje, odnosno neobjašnjivo uvećanje imovine ili imovine koja nije prijavljena Agenciji za sprječavanje korupcije.
14. Sudski i Tužilački savjet treba da vode efektivne disciplinske postupke protiv svih sudija i tužilaca za koje se utvrdi kršenje zakonskih odredbi o sukobu interesa.
15. Sudski i Tužilački savjet treba da obezbijede efikasnije vođenje postupaka za povredu Etičkog kodeksa, te da organizuju kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuju slučajeve kršenja Kodeksa.
16. Sudski i Tužilački savjet treba da vode efektivne disciplinske postupke protiv svih sudija i tužilaca za koje se utvrdi kršenje zakonskih odredbi i da organizuju javne kampanje kako bi se podstaklo prijavljivanje sudija i tužilaca za disciplinske prekršaje po raznim osnovama.
17. Sudstvo treba da obezbijedi punu primjenu Uputstva o izradi statističkih izvještaja o radu sudova, te obezbijediti izradu i objavljivanje objektivnih i pouzdanih mjesečnih, kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaja o radu sudova.
18. Obezbijediti punu primjenu CEPEJ smjernica prilikom izrade izvještaja Sudskog savjeta.
19. U potpunosti kompletirati Pravosudni informacioni sistem (PRIS) i objaviti podatke o vrsti informacija koje se putem njega prikupljaju i sačinjavaju, te omogućiti javnosti puni uvid u PRIS.
20. Sudstvo treba da vrši redovne ankete o zadovoljstvu korisnika PRIS-a, koje treba objavljivati na sajtu Sudskog savjeta.
21. Uspostaviti Tripartitnu komisiju sastavljenu od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije, koji bi sačinjavali jedinstvene, kvartalne, statističke izvještaje o rezultatima borbe protiv korupcije, sa analitičkim osvrtom na rezultate u borbi protiv korupcije i konkretne probleme sa kojim se pravosuđe suočava.
22. Sudstvo treba da utvrdi jasne kriterijume za određivanje najmanjeg broja sudija koji opravdava postojanje suda, kako bi se u potpunosti izvršila racionalizacija mreže sudova.
23. Intenzivirati aktivnosti na pravosnažnom okončanju zaostalih predmeta u sudovima, posebno predmeta koji su stariji od tri godine.
24. Potrebno je u potpunosti izvršiti popunu broja izvršitelja koji je predviđen Zakonom o javnim izvršiteljima.
25. Izvršiti popunu jedinstvenog softvera koji koriste svi javni izvršitelji, redovno ažurirati softver i objavljivati podatke o radu javnih izvršitelja na mjesečnom nivou na sajtu Komore i Ministarstva pravde.
26. Izvršiti popunu svih sistematizovanih radnih mjesta u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

27. Potrebno je izvršiti reviziju svih slučajeva ratnih zločina koje je procesuiralo tužilaštvo te intenzivirati napore na otkrivanju izvršilaca, a posebno nalogodavaca ratnih zločina.

OBLAST BORBE PROTIV KORUPCIJE

28. Potrebno je izvršiti reizbor direktora i članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, kako bi se izabralo novo rukovodstvo ove institucije koje može obezbijediti efikasan, transparentan i nadasve nepristrasan rad ove institucije i konkretne rezultate, posebno na najvišem nivou.

29. Potrebno je izmijeniti pravni okvir kojim se definiše rad Agencije za sprječavanje korupcije kako bi se obezbijedila puna, efikasna zaštita svih lica koja prijavljuju korupciju (zviždača), spriječio njihov progon koji se u praksi dešava i obezbijedili konkretni rezultati koji bi podstakli druga lica da Agenciji prijavljuju nezakonitosti.

30. Potrebno je izvršiti detaljnu provjeru svih izvještaja o prihodima i imovini najviših funkcionera izvršne, zakonodavne i sudske vlasti i drugih ključnih institucija ili regulatornih tijela, identifikovati neobjašnjiva uvećanja imovine i procesuirati funkcionere koji su se nezakonito obogatili.

31. Organizovati javne kampanje kako bi se građani podstakli da prijave sukob interesa javnih funkcionera i njihovo nezakonito bogaćenje.

32. Sačiniti detaljan pregled lica zaposlenih u javnoj upravi na državom i lokalnom nivou, sa podacima po svakoj instituciji i vrsti angažovanja lica, kroz mjesece, za najmanje pet posljednjih godina i na mjesečnom nivou ažurirati podatke na sajtu Ministarstva javne uprave.

33. Obezbijediti efikasnu kontrolu zapošljavanja na državnom nivou i u svim jedinicama lokalne samouprave od strane Upravne inspekcije i puno poštovanje nalaza inspekcije, te redovno informisati javnost o svim utvrđenim nepravilnostima i koracima koji su preduzeti kako bi se te nepravilnosti otklonile.

34. Obezbijediti punu, dubinsku i nepristrasnu kontrolu finansiranja svih političkih subjekata, te kontrolu rada državnih i organa i institucija na lokalnom nivou u dijelu zloupotrebe resursa u partijske svrhe.

35. Obezbijediti punu primjenu i kontrolu primjene preporuka Državne revizorske institucije od strane svih političkih subjekata koji su bili predmet revizije.

36. Potrebno je uspostaviti međuresorsku radnu grupu sastavljenu od predstavnika sve tri grane vlasti i nevladinih organizacija koja bi sačinila novi predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji bi bio u skladu sa svim međunarodnim standardima i preporukama Evropske unije i koji bi bio u korist transparentnosti, nakon čega bi se zakon usvojio u Skupštini Crne Gore.

37. Potrebno je usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama, kojim bi se ova oblast u potpunosti uskladila sa Evropskim direktivama, kojim bi se smanjio obim sredstava koja se mogu trošiti bez javnih poziva kao što su hitne ili nabavke male vrijednosti i kojim bi se dodatno jačala kontrola svih javnih nabavki i realizacije ugovora o javnim nabavkama.

38. Potrebno je ojačati kapacitete Inspekcije za javne nabavke, koja bi po službenoj dužnosti trebala da kontroliše svaku nabavku koja je veće vrijednosti, kao i svaku hitnu nabavku u cilju smanjenja zloupotreba u ovoj oblasti.

39. Potrebno je poništiti Odluku Vlade Crne Gore kojom su proaktivno proglašeni tajnim svi podaci o budućim privatizacijama najvažnijih crnogorskih preduzeća u državnom vlasništvu.
40. Potrebno je izmijeniti Zakon o privatizaciji privrede, kojim bi se predvidjeli bolji mehanizmi kontrole privatizovanih preduzeća i transparentniji proces privatizacije, te definisali kriterijumi za članstvo u Savjetu za privatizaciju i tenderskim komisijama.
41. Potrebno je imenovati predstavnika civilnog sektora u Savjet za privatizaciju, kako bi se ojačala kontrola rada tog tijela i unaprijedila njegova transparentnost.
42. Potrebno je objaviti elektronsku bazu podataka o privatizovanim preduzećima sa cjelokupnom pratećom dokumentacijom za svako od preduzeća.
43. Potrebno je izmijeniti Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata kako bi se u potpunosti uskladio sa Evropskim zakonodavstvom i kako bi se izvršila ponovna decentralizacija nadležnosti koja je ovim Zakonom značajno derogirana.
44. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje nelegalnu gradnju i korupciju u oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata.
45. Sprovoditi efikasnije i sveobuhvatnije kontrole obrazovnih ustanova i obezbijediti da one koje u potpunosti ne zadovoljavaju zakonske kriterijume izgube licencu za rad.
46. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u obrazovanju.
47. Obezbijediti punu javnost, transparentnost i ažurnost listi čekanja za sve medicinske interevencije i redovne kontrole da li se liste čekanja poštuju.
48. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u zdravstvu.
49. Uspostaviti centralizovan sistem praćenja i usklađivanja lokalnih antikorupcijskih akcionih planova od strane Ministarstva javne uprave i redovno izvještavanje o reformama koje sprovode opštine.
50. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u policiji.
51. Obezbijediti jasno, sveobuhvatno mjesečno izvještavanje o postupcima koji se vode protiv predstavnika policije za korupciju i druga krivična djela, sa posebnim statističkim pokazateljima za korupciju u policiji na visokom nivou.
52. Uspostaviti sistem praćenja sprovođenja zaključaka koje usvajaju skupštinski odbori i plenum i redovno izvještavanje javnosti o stepenu sprovođenja tih zaključaka od strane izvršne i sudske vlasti i drugih organa i institucija koje nadzire Parlament.
53. Donijeti procedure za razmatranje predstavki i pritužbi građana, kojima će se definisati prava i obaveze građana, uključujući obavezu Skupštine da podnosiocima predstavki informiše o svim bitnim pitanjima vezanim za konkretan slučaj.
54. Intenzivirati korišćenje kontrolnih mehanizama Skupštine i njenih radnih tijela i obezbijediti efikasnije i efektivnije rezultate kontrole.

55. Obezbijediti punu uključenost relevantnih NVO u izradu svih predloga zakona ili izmjena i dopuna zakona koji se odnose na pravosuđe, antikorupciju, temeljna prava i ostale oblasti relevantne za Poglavlje 23 i kvartalno izvještavanje javnosti o svim radnim grupama koje rade na izradi ovih zakonskih tekstova kao i o broju radnih grupa u koje su bili uključeni predstavnici NVO.
56. Potrebno je jačati sudsku praksu za slučajeve krivičnih djela korupcije, posebno u dijelu povećanja broja kazni koje su iznad zakonskog minimuma.
57. Potrebno je na kvartalnom nivou objavljivati podatke o vrsti i vrijednosti privremeno i trajno oduzete imovine, koja je vezana samo za slučajeve korupcije.
58. Potrebno je sačinjavati i objavljivati na polugodišnjem nivou detaljne podatke koji pokazuju da li je i u kojoj mjeri vođenje prekrivičnog postupka postalo efikasnije zbog izmjena Zakona o carinskoj službi.
59. Potrebno je na polugodišnjem nivou sačinjavati informacije o svim aspektima primjena mjera tajnog nadzora, zajednički od strane Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vrhovnog državnog tužilaštva.
60. Potrebno je obezbijediti detaljne, kvartalne, javne preglede informacija o preduzetim finansijskim istragama i njihovim efektima, posebno u dijelu vrste i vrijednosti imovine za koju je utvrđeno da je nezakonito stečena.
61. Potrebno je hitno izvršiti potpisivanje svih međuinstitucionalnih sporazuma o saradnji između raznih državnih organa i institucija, kako bi se obezbijedila puna operativnost u prikupljanju podataka u prekrivičnom postupku, te kako banalni razlozi ne bi bili prepreka povećanju efikasnosti ovog postupka.
62. Potrebno je hitno uspostaviti sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije i automatsko ažuriranje sistema, na osnovu metodologije koju prethodno treba da razvije tripartitna komisija sastavljena od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije.
63. Elektronski registar oduzete imovine potrebno je objaviti na internet prezentaciji Uprave za imovinu, zajedno sa svim podacima koji su u registar unijeti, te obezbijediti njegovo dnevno ažuriranje.
64. Potrebno je obezbijediti punu zaštitu svih lica koja prijavljuju korupciju i osigurati da se ta lica u praksi ne suočavaju sa bilo kakvim posledicama. Agencija za sprječavanje korupcije morala bi da djeluje kao nezavisan organ, koji je spreman da svim zakonskim mehanizmima i agresivnom kampanjom zaštititi zviždače od bilo kakvog progona, te da promoviše dobre primjere zaštite zviždača kako bi se nova lica podstakla da prijavljuju korupciju.
65. Potrebno je obezbijediti sačinjavanje i objavljivanje polugodišnjih izvještaja o broju, vrsti i ishodu pokrenutih postupaka preispitivanja odluka tužilaca o odbačaju krivične prijave, sa podacima o preduzetim postupcima protiv tužilaca koji su nezakonito odbacivali krivične prijave.

OBLAST TEMELJNIH PRAVA

66. Potrebno je uspostaviti sistem za prikupljanje podataka o implementaciji svih preporuka Ombudsmana, preko kojeg bi se na mjesečnom nivou javnost informisala o svim preporukama koje su ispunjene ili koje nisu ispunjene, razlozima zbog čega nije došlo do ispunjenja preporuka i informacijama o tome ko je odgovoran jer preporuke nisu implementirane.
67. Potrebno je obezbijediti kvartalno prikupljanje informacija i objavljivanje podataka o broju zahtjeva koji se podnose za ubrzanje sudskih postupaka i broju tužbi za pravično zadovoljenje, ishodima ovih postupaka i procedura koje su pokrenute protiv sudija koje u kontinuitetu ne uspijevaju da obezbijede efikasan pravni lijek.
68. Neophodno je izdvojiti adekvatna sredstva kako bi se unaprijedili postojeći prostorni i kadrovski kapaciteti u ustanovama Zavod Komanski most i Specijalna bolnica Kotor, ali i kako bi se poboljšao materijalni položaj zaposlenih u ovim ustanovama.
69. U potpunosti rasvijetliti ubisto Duška Jovanovića, otkriti i procesuirati sve izvršioce i nalogodavce, kao i odgovorne u institucijama zbog čije opstrukcije nije došlo do bilo kakvih rezultata u ovom slučaju.
70. U potpunosti rasvijetliti sve napade na novinare i imovinu medija, otkriti i procesuirati sve izvršioce i nalogodavce, kao i odgovorne u institucijama zbog čije opstrukcije nije došlo do bilo kakvih rezultata u ovim slučajevima.
71. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbijedi punu primjenu preporuka Komisije za istraživanje napada na novinare i imovinu medija i redovno kvartalno informisanje javnosti o sprovedenim preporukama, razlozima za nesprovođenje preporuka i odgovornim licima zbog kojih preporuke nisu sprovedene.
72. Potrebno je obezbijediti punu nezavisnost Javnog servisa, uključujući i članove Savjeta Radio Televizije Crne Gore, koji ne bi smjeli biti pod progonom različitih institucija koji za cilj ima ponovnu politizaciju RTCG i njeno stavljanje pod kontrolu partije na vlasti.
73. Potrebno je obezbijediti mjerljivije i konkretnije rezultate u borbi protiv diskriminacije po svim osnovama te u potpunosti primijeniti postojeći pravni okvir i redovno informisati javnost o postignutim rezultatima u ovoj oblasti.
74. Neophodno je unaprijediti rad institucija na sprječavanju nasilja u porodici kroz primjenu strožije kaznene politike za počinioce djela nasilja u porodici.
75. Neophodno je unaprijediti sistem obrazovanja djece, ali i ubrzati radove na izgradnji novih škola i vrtića, kako bi se poboljšao kvalitet rada i nastave za djecu.
76. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na omogućavanju pristupa zgradama osobama sa invaliditetom.
77. Potrebno je organizovati intenzivne javne kampanje u cilju promocije besplatne pravne pomoći, preko kojih bi se građanima detaljno objasnile mogućnosti i prednosti ovog instituta, kako bi se dodatno podstakli da koriste ovaj servis.
78. Potrebno je sačiniti analizu zloupotreba Zakona o zaštiti ličnih podataka od strane organa vlasti, kako bi od javnosti sakrivali informacije od javnog značaja i identifikovati odgovorne institucije i

pojedince koji dovode do ove prakse, kako bi se unaprijedila transparentnost i smanjile zloupotrebe ovog Zakona.

OBLAST SARADNJE SA NVO

79. Potrebno je revidirati postojeća zakonska rješenja kojima se definiše rad i finansiranje NVO-a uz punu participaciju većeg broja različitih NVO-a, kako bi se isti prilagodio i upodobio realnim potrebama.
80. Potrebno je uspostaviti novi Savjet za saradnju sa NVO sektorom koji bi u punoj mjeri bio operativan i koji bi obezbijedio da se suštinski unapređuje saradnja Vlade i NVO, bez opstrukcija od strane državnih organa i funkcionera.

Aneks 2. Pregled realizacije mjera po poglavljima

STATISTIČKI PREGLED REALIZACIJE MJERA IZ AKCIONOG PLANA	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano	Nema informacija	Ukupno
1. PRAVOSUĐE	104	36	14	1	155
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	32	13	2	0	47
1.1.1. Izmjene Ustava	0	1	0	0	1
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	12	3	0	0	15
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	5	6	0	0	11
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	11	2	0	0	13
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	4	1	2	0	7
1.2. Nepristrasnost pravosuđa	6	8	0	0	14
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	2	4	0	0	6
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	4	2	0	0	6
1.3. Odgovornost u pravosuđu	6	1	2	0	9
1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu	5	1	1	0	7
1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca	1	0	1	0	2
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu	57	12	7	1	77
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	10	4	5	0	19
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	24	5	2	0	31
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	8	1	0	0	9
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	13	2	0	1	16
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	2	0	0	0	2
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	3	2	3	0	8
2. BORBA PROTIV KORUPCIJE	69	110	30	0	209
2.1. Preventivne radnje protiv korupcije	36	85	24	0	145
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	12	8	0	0	20

2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	2	6	1	0	9
2.1.3. Javna uprava	5	7	0	0	12
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	0	4	0	0	4
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	1	1	1	0	3
2.1.6. Javne nabavke	2	6	3	0	11
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	11	46	19	0	76
<i>a) Privatizacija</i>	0	4	6	0	10
<i>b) Urbanizam</i>	2	9	3	0	14
<i>c) Obrazovanje</i>	3	9	2	0	14
<i>d) Zdravstvo</i>	1	8	5	0	14
<i>e) Lokalna samouprava</i>	3	9	2	0	14
<i>f) Policija</i>	1	7	1	0	9
2.1.8. Uloga Skupština u borbi protiv korupcije	1	4	0	0	5
2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	2	3	0	0	5
2.2. Represivne radnje protiv korupcije	33	25	6	0	64
2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje	16	11	0	0	27
2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)	4	1	0	0	5
2.2.3. Finansijske istrage	3	3	0	0	6
2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja	3	1	1	0	5
2.2.5. Jednobraznost statističkih podataka	0	0	5	0	5
2.2.6. Zapljena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom	5	4	0	0	9
2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	1	4	0	0	5
2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta	1	1	0	0	2
3. TEMELJNA PRAVA	134	81	21	7	243
3.1. Ombudsman	15	1	0	0	16
3.2. Pravo na efikasan pravni lijek	2	1	0	0	3
3.3. Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	30	9	6	0	45
3.4. Sloboda medija i zaštita novinara	3	7	1	0	11

3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa	0	2	0	0	2
3.6.A Zabrana diskriminacije	4	1	0	0	5
3.6.B Rodna ravnopravnost	16	8	7	3	34
3.6.C Prava LGBT populacije	16	3	1	0	20
3.7. Pravo na osnivanje novih sindikata	1	1	1	0	3
3.8.A Prava djeteta	13	10	1	0	24
3.8.B Prava lica sa invaliditetom	2	9	0	0	11
3.9. Besplatna pravna pomoć	3	2	0	0	5
3.10.A Zaštita manjina i RAE populacije	12	17	2	4	35
3.10.B Prava raseljenih lica	11	9	1	0	21
3.11. Procesuiranje zločina iz mržnje	0	1	0	0	1
3.12. Zaštita ličnih podataka	6	0	1	0	7
4. SARADNJA SA NVO	7	7	5	0	19
4.1. Zakonodavni i strateški okvir	2	1	1	0	4
4.2. Institucionalni okvir	3	2	3	0	8
4.3. Administrativni kapaciteti	2	4	1	0	7
UKUPNO	314	234	70	8	626

Aneks 3. Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja

Akcija za ljudska prava

Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica
Mirjana Radović, programska koordinatorica

Građanska alijansa

Milan Radović, koordinator programa ljudskih prava

Institut Alternativa

Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika
Milena Milošević, istraživačica javnih politika

Koalicija NVO Saradnjom do cilja

Goran Đurović, predsjednik Upravnog odbora

Sigurna ženska kuća

Jovana Hajduković, program menadžerka za zastupanje

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

Marina Vujačić, izvršna direktorica

Udruženje Roditelji

Kristina Mihailović, izvršna direktorica

UNHCR – The UN Refugee Agency, Crna Gora

Unija slobodnih sindikata Crne Gore

Srđa Keković, generalni sekretar

Centar za građansko obrazovanje

Daliborka Uljarević, izvršna direktorica
Ana Nenezić, koordinatorica Programa za EU integracije

Centar za demokratsku tranziciju

Dragan Koprivica, izvršni direktor

Centar za ženska prava

Maja Raičević, izvršna direktorica

Centar za žensko i mirovno obrazovanje - ANIMA

Ljupka Kovačević, koordinatorica

Centar za monitoring i istraživanje

Zlatko Vujović, predsjednik Upravnog odbora

Centar za razvoj nevladinih organizacija

Ana Novaković, izvršna direktorica

Politikon mreža

Jovana Marović, izvršna direktorka

Queer Montenegro

Danijel Kalezić, predsjednik Upravnog odbora

LGBT Forum Progres

John M. Barac, izvršni direktor LGBT Forum Progres

NVO Mladi Romi

Jelena Topalović, asistentkinja na projektima