

# IZVJEŠTAJ O PROCJENI NACIONALNOG SISTEMA INTEGRITETA CRNE GORE

Ova publikacija je finansirana od strane Evropske unije.  
Sadržaj je isključiva odgovornost NVO MANS i ne može se obavezno smatrati stavovima Evropske unije.



Finansira  
Evropska unija



**mans**

# PROCJENA NACIONALNOG SISTEMA INTEGRITETA CRNE GORE – 2024

**Naziv organizacije:** Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

**Glavni autor:** Vanja Čalović Marković

**Ostali autori:** Dejan Milovac, Marko Sošić, Bojana Popadić

**Recenzenti:** Isabelle Büchner, Jon Vrushi, Jorge Valladares, Andrew McDevitt

**Prevodilac:** Đovana Elezović

Sve informacije se smatraju tačnim zaključno sa: 31. jul 2024. godine



MANS se bori protiv korupcije i organizovanog kriminala koji pogađaju Crnu Goru od 2000. godine.

Partneri smo velikih međunarodnih organizacija koje deluju u ovoj oblasti uključujući Transparency International (TI), Mrežu za izvještavanje o organizovanom kriminalu i korupciji (OCCRP) i Međunarodni konzorcijum istraživačkih novinara (ICIJ).

Pomažemo građanima da prijave korupciju vlastima i analiziramo ove slučajeve kako bismo identifikovali sistemske probleme u zakonima ili praksi vlasti. U saradnji sa novinarima iz Crne Gore i drugih zemalja istražujemo konkretne slučajeve korupcije i organizovanog kriminala. Dobitnici smo raznih međunarodnih evropskih i crnogorskih nagrada za istraživačko novinarstvo.



Finansira  
Evropska unija

Ovu procjenu nacionalnog sistema integriteta izradila je NVO MANS u saradnji sa Sekretarijatom Transparency International u Berlinu.

Publikacija je izrađena u okviru projekta: „EU4 Vladavina prava: Angažman građana za javni integritet (CEPI) na Zapadnom Balkanu i u Turskoj“ koji se finansira sredstvima Evropske unije. Za sadržaj publikacije odgovoran je isključivo MANS, a stavovi izneseni u njoj ne odražavaju nužno stavove Evropske unije.

# SADRŽAJ

|                                      |           |   |            |
|--------------------------------------|-----------|---|------------|
| <b>I. SAŽETAK .....</b>              | <b>3</b>  | 7. Organi za sprovođenje izbora .....       | 130        |
| <b>II. UVOD .....</b>                | <b>5</b>  | 8. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ..... | 147        |
| <b>III. PROFIL ZEMLJE.....</b>       | <b>7</b>  | 9. Državna revizorska institucija.....      | 163        |
| <b>IV. SKRAĆENICE .....</b>          | <b>12</b> | 10. Tijela za sprječavanje korupcije.....   | 180        |
| 1. Zakonodavna vlast .....           | 15        | 11. Političke partije .....                 | 200        |
| 2. Izvršna vlast.....                | 33        | 12. Mediji.....                             | 222        |
| 3. Sudstvo .....                     | 49        | 13. Civilno društvo.....                    | 239        |
| 4. Tužilaštvo .....                  | 68        | 14. Privredni sektor .....                  | 259        |
| 5. Javni sektor .....                | 91        | 15. Javna preduzeća .....                   | 276        |
| 6. Tijela za sprovođenje zakona..... | 111       | <b>V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....</b>        | <b>297</b> |

# SAŽETAK

Crna Gora je 2020. promijenila vladajuću strukturu nakon što je ista politička elita bila na vlasti tri decenije. Ova promjena pruža državi priliku da sprovede dugoočekivane antikorupcijske reforme koje zahtijevaju značajnu političku volju i posvećenost, koji su ranije nedostajali. Kroz ovu sveobuhvatnu procjenu, cilj nam je da donosiocima odluka pružimo jasniju sliku o postojećim problemima i njihovim međuosobnim, kao i o moguća rješenja, preporuke i prioritetne reforme.

Crna Gora je i dalje zarobljena država koja pati od systemske korupcije, sa strukturama organizovanog kriminala infiltriranim u pravosuđe i organe za sprovođenje zakona. Pored složene mreže kriminalnih, političkih i nepotističkih uticaja unutar institucija, država je podložna i malignim stranim uticajima.

Umjesto rada na reformi sistema, nove političke elite pokušavaju da preuzmu kontrolu i stave ga pod svoj politički uticaj. Ovo uključuje veze sa bar nekoliko kriminalnih struktura i umiješanost u unosne nezakonite poslove, kao što je šverc cigareta.

Uprkos tome što je Crna Gora usvojila različite antikorupcijske zakone i uspostavila nove institucije, nijedno od ovih tijela nije istinski nezavisno od političkog uticaja. Svim glavnim stubovima borbe protiv korupcije je potrebna reforma. Mnogim relevantnim antikorupcijskim institucijama nedostaju kapaciteti, resursi, osoblje i oprema neophodna za obavljanje svojih dužnosti. U organima sudstva i tužilaštva, ove tehničke poteškoće ozbiljno podrivaju njihov rad.

Pored toga, većini institucija nedostaje odgovornost, a postojeći mehanizmi se ili ne koriste ili ne daju rezultate. Glavni fokus treba da bude na antikorupcijskim mjerama koje se odnose na sudstvo i tužilaštvo, uključujući uvođenje pažljivo osmišljenih procedura lustracije i uspostavljanje specijalnog suda zaduženog za korupciju na visokom nivou i organizovani kriminal.

Drugi set važnih reformi trebalo bi da stavi fokus na integritet policije i javnih funkcionera, čija imovina treba da bude detaljno ispitana. Policija treba da sprovodi proaktivne finansijske istrage.

Potrebno je povećati odgovornost javnih funkcionera za tačnost izvještaja o imovini i prihodima, a potrebne su i izmjene zakona koji reguliše ovu oblast. Crna Gora treba da kriminalizuje nezakonito bogaćenje javnih funkcionera i da izvrši sveobuhvatnu procjenu njihove imovine i načina života. Pravni okvir koji reguliše konfiskaciju i upravljanje imovinom stečenom kriminalnim aktivnostima treba poboljšati, i uključiti građansko oduzimanje imovine.

Crna Gora treba da reformiše finansiranje političkih partija i izbornih procesa, posebno u pogledu finansiranja iz inostranstva. Treba regulisati i strani uticaj putem komercijalnih medija. Pitanjima u vezi sa nedostatkom nezavisnosti, profesionalizma i odgovornosti Državne izborne komisije potrebno je pozabaviti se kako u zakonu, tako i u praksi.

Javni sektor, naročito javna preduzeća, treba da poboljšaju svoju transparentnost i odgovornost. Uprkos političkim promjenama, pristup informacijama od javnog značaja ostaje izazov, i Crna Gora hitno treba da unaprijedi svoje

---

zakonodavstvo u ovoj oblasti. Potrebno je usvojiti i Zakon o Vladi i Zakon o Skupštini.

Stavove Ombudsmana i Državne revizorske institucije treba ojačati kako bi njihove preporuke bile obavezujuće, uz uvođenje sankcija za njihovo nepoštovanje, kao i mjera za povećanje njihovog integriteta. Procedure za raspodjelu grantova nevladinim organizacijam treba poboljšati i sprovesti na transparentniji način. Mediji treba da razviju kapacitete za istraživačko izvještavanje i interne procedure koje regulišu politiku sukoba interesa i poklona.

# UVOD

Sistem nacionalnog integriteta (NIS) obuhvata glavne institucije upravljanja u državi odgovornih za borbu protiv korupcije. Kada ove institucije upravljanja ispravno funkcionišu, one čine zdrav i snažan sistem nacionalnog integriteta, efikasan u borbi protiv korupcije kao dio veće borbe protiv zloupotrebe službenog položaja, nedoličnog ponašanja i malverzacija u svim oblicima. Međutim, kada ove institucije karakteriše nedostatak odgovarajućih propisa i neodgovorno ponašanje, korupcija ima tendenciju rasta, sa negativnim posljedicama na društvene ciljeve pravednog rasta, održivog razvoja i društvene kohezije. Stoga, jačanje NIS-a promoviše bolje upravljanje u državi i doprinosi pravednijem društvu u cjelini.

Transparency International (TI) je razvio NIS kao dio holističkog pristupa TI borbi protiv korupcije. Iako ne postoji apsolutni plan za efikasan sistem borbe protiv korupcije, postoji rastući međunarodni konsenzus o istaknutim aspektima koji najbolje rade na sprječavanju korupcije i promovisanju integriteta. Procjena NIS-a ocjenjuje pravni osnov i stvarni učinak institucija relevantnih za ukupan sistem borbe protiv korupcije. NIS obuhvata institucije ili „stubove“ prikazane na slici 1, koje se zasnivaju na nizu osnova u pogledu političkih, društvenih, ekonomskih i kulturnih uslova.

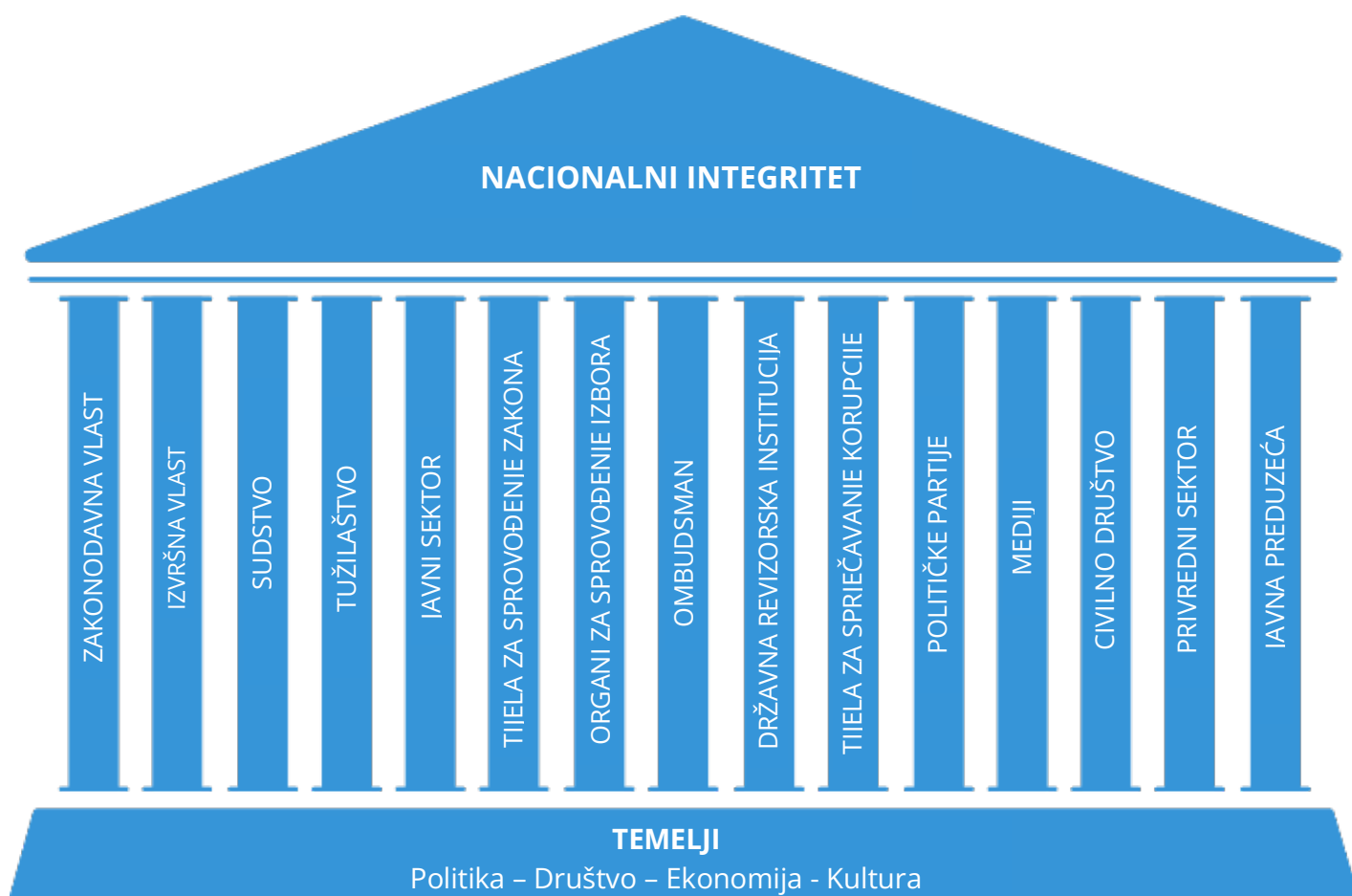
NIS se zasniva na holističkom pristupu prevenciji korupcije budući da sagledava čitav niz relevantnih institucija i fokusira se na odnose među njima.

Dakle, NIS pretpostavlja da bi nedostatak integriteta u jednoj instituciji doveo do ozbiljnih nedostataka u cijelom sistemu integriteta. Shodno tome, procjena NIS-a ne nastoji da ponudi detaljnu procjenu svakog stuba, već stavlja naglasak na obuhvat svih relevantnih stubova i procjenu njihove međusobne povezanosti.

TI vjeruje da je takva holistička „sistemska analiza“ neophodna da bi se na odgovarajući način utvrdili rizici od korupcije i razvile efikasne strategije za suprotstavljanje tim rizicima. Ova analiza je ugrađena u participativni pristup koji uključuje glavne antikorupcijske činioce u vlasti, civilnom društvu, poslovnoj zajednici i drugim relevantnim sektorima kako bi se dao podstrek i pokrenula politička volja i građanski pritisak za relevantne reformske inicijative.

Procjena NIS-a stvara čvrstu empirijsku osnovu koja doprinosi razumijevanju jakih ili slabih aktera na nivou zemlje. Uz to, gledano iz regionalne perspektive, rezultati mogu inicirati kompetitivnost među zemljama u regionu ali i pružiti priliku da se nauči od zemalja koje su na sličnom nivou razvoja.

Slika 1: Stubovi sistema nacionalnog integriteta



# PROFIL ZEMLJE

## TEMELJI SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

### UPRAVLJANJE I POLITIKA

Crna Gora je mješovita parlamentarna i predsjednička republika sa višepartijskim političkim sistemom.<sup>1</sup> Ustav predviđa podjelu vlasti na parlamentarnu, izvršnu i sudsku vlast.<sup>2</sup> Birači neposredno biraju predsjednika države i poslanike u Skupštini.<sup>3</sup>

Prvi put od pada komunističkog režima, država je promijenila vladajuću elitu 2020. godine. Od tada su za tri godine imenovane tri vlade. Nijedna od ovih vlada nije bila politički stabilna, i suočavala se sa značajnim preprekama koje se odnose na sistemsku korupciju i zarobljenu državu.

Zemlja je podijeljena po nacionalnim linijama, a glavne grupe čine Crnogorci i Srbi, i značajna muslimanska i albanska manjina. Crnogorsko-srpske podjele su ukorijenjene u istoriji zemlje i nastavljaju da stvaraju složenu političku situaciju.

Nakon političkih promjena, ove nacionalne podjele su stvorile političke tenzije.<sup>4</sup> U tako krhkom okruženju, Ustav je bio ozbiljno narušen političkim potezima sa svih strana.<sup>5</sup> Štaviše, strani uticaji, naročito iz Srbije, postali su posebno vidljivi, naročito preko medija i Srpske pravoslavne crkve.<sup>6</sup> Procureli razgovori između članova organizovanih kriminalnih grupa impliciraju da su čak i nasilni kriminalni klanovi bili podijeljeni po političkim linijama i podržavali sukobljene političke strukture.

Crna Gora se decenijama bori sa vladavinom prava. Dugotrajna tranzicija sa istom političkom strukturom na vlasti doprinijela je kulturi nekažnjivosti i rasprostranjenosti korupcije.

Ovo je izgrađeno na blisko povezanom društvu koje se vjekovima oslanjalo na neformalne mreže podrške. Donosiocima odluka koji su umiješani u mutne poslove i kriminalne aktivnosti nedostajala je politička volja da uvedu suštinske reforme. Nakon smjene vladajuće elite, država ima jedinstvenu priliku da uspostavi vladavinu prava, ali neke nove političke strukture pokušavaju da preuzmu kriminalne poslove.

Ovo je posebno zabrinjavajuće s obzirom na navode da se političke partije i izborne kampanje finansiraju iz inostranstva i/ili od strane kriminalnih struktura.

### DRUŠTVO I KULTURA

Odnosi pokrovitelj-klijent su veoma jaki u društvu zbog male veličine države i nedostatka političkih promjena u prošlosti. Povjerenje javnosti u institucije je na veoma niskom nivou i nastavlja da se pogoršava, posebno u pogledu odgovora pravosuđa na nedavno pokrenute istrage o slučajevima korupcije na visokom nivou.<sup>7</sup> Javnost uglavnom smatra da je korupcija jedan od glavnih problema u



društvu u kom ne postoji vladavina prava i koje njeguje kulturu nekažnjivosti.<sup>8</sup>

Značajni problemi ljudskih prava u Crnoj Gori uključuju vjerodostojne izvještaje o navodnom mučenju od strane policije, ozbiljne probleme sa nezavisnošću sudstva, ograničenja slobode izražavanja uključujući prijetnje nasiljem protiv novinara, nedostatak istraga i odgovornosti za rodno zasnovano nasilje.<sup>9</sup> Iako su prava manjina generalno zaštićena, postoji nekoliko otvorenih pitanja koja se tiču Egipćana, seksualnih manjina i osoba sa invaliditetom.<sup>10</sup>

Vlada čini malo da identifikuje, istraži, krivično goni ili kazni funkcionere koji krše ljudska prava.<sup>11</sup>

Mediji i civilno društvo mogu slobodno da rade, ali su neki od njih pod značajnim političkim uticajem i/ili pritiskom.<sup>12</sup>

## EKONOMIJA

BDP Crne Gore po glavi stanovnika iznosio je 10,998 € u 2023. godini,<sup>13</sup> sa realnom stopom rasta od 6,3%.<sup>14</sup> Prema podacima UN-a, svaki četvrti građanin Crne Gore i svako treće dijete već su u opasnosti od siromaštva.<sup>15</sup> 2023. godine, Gini koeficijent je bio 29,4.<sup>16</sup> Uprkos održivom periodu ekonomskog rasta do 2020. godine, siromaštvo u Crnoj Gori je i dalje značajno.<sup>17</sup> Socijalna pomoć stiže samo do ograničenog broja najugroženijih i onih kojima je najpotrebnija<sup>18</sup>.

Crnogorska ekonomija je osjetljiva na eksterne šokove jer se u velikoj mjeri oslanja na priliv kapitala iz inostranstva da bi stimulisao rast.<sup>19</sup> Svjetska banka naglašava da zbog male veličine Crne Gore, ionako visoki troškovi razvoja i vođenja nacionalnih institucija su otežani ograničenim kapacitetom za iskorišćavanje prednosti ekonomije obima u pružanju javnih dobara i usluga.<sup>20</sup>

Kombinovani efekti velikih investicija u javnu infrastrukturu i nekoliko novih skupih programa socijalne potrošnje predstavljaju izazov za fiskalnu održivost.<sup>21</sup> Procjenjuje se da neformalna ekonomija čini 20% do preko 30% BDP-a zemlje, dok mnogi

radnici zvanično primaju samo minimalnu zaradu, a dodatna plaćanja primaju u gotovini, van vidokruga poreskih vlasti.<sup>22</sup>

## KORUPCIJA I BORBA PROTIV KORUPCIJE

Crna Gora se nalazi na 63. mjestu od 180 na Indeksu percepcije korupcije Transparency International-a.<sup>23</sup> Postojanost korupcije može se pripisati kombinaciji faktora kao što su nesprovođenje postojećih zakona, neefikasni zakonski okviri koji se ne prilagođavaju razvoju taktika za borbu protiv korupcije, kulturne norme koje tolerišu ili čak podstiču korupciju, i institucionalne slabosti koje ne pozivaju visoke zvaničnike na odgovornost.

Uprkos promjeni vlasti, sistemska korupcija i zarobljavanje države i dalje muče državu.

Finansiranje političkih partija, izgradnja, privatizacija i javne nabavke označeni su kao oblasti naročito podložne korupciji.<sup>24</sup> Posebno zabrinjava infiltracija organizovanih kriminalnih grupa u izvršnu i sudsku vlast.<sup>25</sup>

Crna Gora ima dugu obalu sa nekoliko morskih luka, što olakšava trafikovanje, posebno drogom i cigaretama, i podstiče korupciju. Domaćim i transnacionalnim kriminalnim tržištima dominiraju nasilne grupe u stilu mafije.<sup>26</sup> Ove kriminalne mreže su dobro konsolidovane i veoma sofisticirane, prvenstveno uključene u pranje novca i trgovinu kokainom.<sup>27</sup> Postoji značajan politički uticaj u kriminalnim aktivnostima, pri čemu je policija često uključena u zaštitu kriminalnih aktera, a u nekim slučajevima, i pripadnici tajne službe.<sup>28</sup>

Korupcija na visokom nivou ima razorne društvene posljedice, ali nadležne institucije rijetko procesuiraju javne funkcionere. Mnogi od ovih funkcionera vode luksuzan način života, koji je u oštroj suprotnosti sa skromnim zaradama navedenim u njihovim zvaničnim izvještajima o imovini i prihodima. Ovaj očigledan disparitet, koji institucije ne istražuju, narušava povjerenje javnosti, a građanima govori da korupcija ostaje nekažnjena.

Shodno tome, mnogi ljudi su uključeni u koruptivne radnje, koje su postale više pravilo nego izuzetak.

Povjerenje javnosti u institucije je na niskom nivou, a građani i preduzeća rijetko prijavljuju korupciju, naročito u sudstvu i policiji, plašeći se odmazde. Prijave se češće upućuju nevladinim organizacijama ili medijima.

Nekoliko važnih antikorupcijskih zakona i drugih zakona sadrže rupe koje efektivno legalizuju korupciju.<sup>29</sup>

Ovi po mjeri skrojeni zakoni prvenstveno se odnose na upravljanje prirodnim resursima Crne Gore, kao što su energija i zemljište, ali takođe utiču na javne nabavke, prostorno planiranje i druge državne koncesije.<sup>30</sup> Ovi sektori donose značajnu korist privilegovanim pojedincima i subjektima sa bliskim političkim vezama.

Suprotno tome, oslabljeni su zakoni koji su civilnom društvu i medijima davali instrumente za pozivanje vlade na odgovornost. Najistaknutiji primjer je Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je razvodnjen 2017. godine, a nova politička elita ga nije unaprijedila.<sup>31</sup>

Važnim zakonima koji regulišu rad tužilaštva i pravosuđa nedostaju odgovarajući mehanizmi odgovornosti, što predstavlja značajnu prepreku za reformu ovih institucija.

Neki antikorupcijski zakoni su nedavno izmijenjeni kako bi se ispunili privremeni standardi za proces pridruživanja EU.<sup>32</sup> Međutim, Venecijanska komisija<sup>33</sup> i civilno društvo<sup>34</sup> su istakli značajne nedostatke u ovim zakonima koji su i dalje neriješeni. Proces usvajanja ovih zakona nije bio niti inkluzivan niti transparentan. Venecijanska komisija je istakla da amandmanima nedostaju ključne odredbe neophodne za obezbjeđivanje nezavisnosti i efikasnosti antikorupcijskih mjera. Nevladine organizacije su kritikovale nedostatak javnih konsultacija i užurbanost donošenja ovih zakona. Ovo isključivanje zainteresovanih strana iz zakonodavnog procesa podriva povjerenje javnosti i ne uspijeva da stvori snažan okvir za borbu protiv korupcije.

Uprkos obećanjima parlamentarne većine, zakon koji reguliše građanskopravno oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću nije usvojen. Shodno tome, nema značajnih konfiskacija imovine stečene kriminalnom djelatnošću, uključujući šverc narkotika i cigareta koje traje godinama.

Sistemska korupcija i infiltracija organizovanog kriminala u sudstvo, tužilaštvo i policiju ostaju neriješeni, jer nije uveden nikakav oblik lustracije. Nezakonito bogaćenje javnih funkcionera nije kriminalizovano. Ovo nisu jedina neispunjena obećanja aktuelne parlamentarne većine koja su dali dok su bili u opoziciji.

Umjesto primjene sistema zasnovanog na zaslugama, nova vladajuća elita je nastavila neke od štetnih praksi svojih prethodnika, naročito prekomjerno zapošljavanje u javnoj upravi i državnim preduzećima.

Štaviše, nakon političkih promjena, umjesto demontiranja korumpiranog sistema, nova politička elita je nastojala da preuzme političku kontrolu nad institucijama.<sup>35</sup> Nakon dužeg odlaganja, Skupština Crne Gore imenovala je novog Vrhovnog državnog tužioca, sudije Ustavnog suda i članove Sudskog i Tužilačkog savjeta. Međutim, ova imenovanja su vršena po političkoj liniji, a ne na osnovu zasluga.

Nekoliko slučajeva vezanih za korupciju na visokom nivou i organizovani kriminal pokrenuto je u prošlosti, ali su uglavnom pali na sudovima. Nedavno, od imenovanja novog Glavnog specijalnog tužioca, procesuirani su neki važni predmeti na visokom nivou, ali su na čekanju pred sudovima, a u većini slučajeva suđenja nisu ni počela zbog zloupotrebe proceduralnih osnova.

## IZVORI

- <sup>1</sup> Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>2</sup> Ustav Crne Gore, član 11.
- <sup>3</sup> Ustav Crne Gore, članovi 83 i 96.
- <sup>4</sup> Freedom House: Nations in Transit 2023: Montenegro (Nacije u tranzitu 2023.: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.
- <sup>5</sup> Freedom House: Nations in Transit 2023: Montenegro (Nacije u tranzitu 2023.: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.
- <sup>6</sup> Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>, Evropska komisija: Izveštaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>7</sup> Vidjeti na primjer CEDEM: Istraživanje javnog mnjenja, 18. maj 2023, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/05/Prezentacija-MAJ-2023-FINALE-23h.pdf>.
- <sup>8</sup> CEDEM: Istraživanje javnog mnjenja, 18. maj 2023, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/05/Prezentacija-MAJ-2023-FINALE-23h.pdf>.
- <sup>9</sup> Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>10</sup> Evropska komisija: Izveštaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>11</sup> Ibid.
- <sup>12</sup> Evropska komisija: Izveštaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), US Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>, Freedom House: Nations in Transit 2023: Montenegro (Nacije u tranzitu 2023.: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.
- <sup>13</sup> Uprava za statistiku, BDP, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=19&pageid=19>.
- <sup>14</sup> Centralna banka Crne Gore, Statistički podaci iz oblasti realnog sektora, <https://cbcg.me/me/statistika/statisticki-podaci/realni-sektor>.
- <sup>15</sup> Ujedinjene nacije: Montenegro: Poverty reduction – a national priority (Crna Gora: smanjenje siromaštva – nacionalni prioritet), <https://montenegro.un.org/en/203630-poverty-reduction-%E2%80%93-national-priority>.
- <sup>16</sup> Uprava za statistiku: Anketa o dohotku i uslovima života, [https://monstat.org/uploads/files/SILC/2023/Saop%C5%A1tenje\\_Anketa\\_o\\_dohotku\\_i\\_uslovima\\_%C5%BEivota\\_EU-SILC\\_2023.pdf](https://monstat.org/uploads/files/SILC/2023/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_dohotku_i_uslovima_%C5%BEivota_EU-SILC_2023.pdf).
- <sup>17</sup> Svjetska banka: Montenegro to Reform the Social Protection System to Better Support Children and Families (Crna Gora da reformiše sistem socijalne zaštite radi bolje podrške djeci i porodicama), 16. Februar 2023., <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/02/16/montenegro-to-reform-the-social-protection-system-to-better-support-children-and-families>.
- <sup>18</sup> Ibid.
- <sup>19</sup> Svjetska banka: Montenegro, Country Context (Crna Gora, Kontekst države), <https://www.worldbank.org/en/country/montenegro/overview>.
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Ibid.
- <sup>22</sup> Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>23</sup> Transparency International, Crna Gora, <https://www.transparency.org/en/countries/montenegro>.
- <sup>24</sup> Evropska komisija: Izveštaj o Crnoj Gori za 2023., novembar 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>, Freedom House, Nations in Transit 2023: Montenegro, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.
- <sup>25</sup> Evropska komisija: Izveštaj o Crnoj Gori za 2023., novembar 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izveštaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>, Freedom House, Nations in Transit 2023: Montenegro, (Nacije u tranzitu 2023.: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.
- <sup>26</sup> Globalni indeks organizovanog kriminala, Crna Gora, <https://ocindex.net/2023/country/montenegro>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> MANS: Zarobljena država, Nacionalni izvještaj za Crnu Goru, mart 2021. godine, [https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/06/mne-state-captu\\_53621571-4.pdf](https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/06/mne-state-captu_53621571-4.pdf).

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Evropska komisija: Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., novembar 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf)

<sup>32</sup> Tu spadaju Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

<sup>33</sup> Venice Commission, 2024, Montenegro – Urgent Opinion on the draft amendments to the Law on Seizure and Confiscation of Material Benefit Derived from Criminal Activity (Hitno mišljenje o nacrtu amandmana na Zakon o zapleni i konfiskaciji materijalne koristi stečene krivičnim djelom), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)010-e);

Venice Commission, 2024, Montenegro – Urgent Opinion on the draft law on the prevention of corruption (Hitno mišljenje o nacrtu zakona o sprječavanju korupcije), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)008-e);

Venice Commission, 2024, Montenegro – Urgent Follow-up Opinion to the Opinions on the Law on the State Prosecution Service (Hitno naknadno mišljenje o Zakonima o državnom tužilaštvu), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)012-e);

Venice Commission, 2024, Montenegro – Urgent Follow-up Opinion to the Opinions on the Law on the Special State Prosecutor's Office (Hitno naknadno mišljenje o Zakonima o Specijalnom državnom tužilaštvu),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)011-e);

Venice Commission, 2024, Montenegro - Urgent Follow-up Opinion on the revised draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges (Hitno naknadno mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na Zakon o Sudskom savjetu i sudijama),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)007-e);

<sup>34</sup> MANS, 2024, Comments on the Draft Law on Prevention of Corruption (Komentari na nacrt zakona o sprječavanju korupcije), [https://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2024/07/MANS\\_Comments-on-the-Draft-Law-on-Prevention-of-CorruptionPDF.pdf](https://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2024/07/MANS_Comments-on-the-Draft-Law-on-Prevention-of-CorruptionPDF.pdf);

MANS, 2024, Comments on the Draft Law on Amendments to the Law on Confiscation of Assets Gained Through Criminal Activity (Komentari na nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine stečene krivičnim djelom),

[https://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2024/07/MANS\\_Comments-on-the-Draft-Law-on-Amendments-to-the-Law-on-Confiscation-of-Assets-Gained-Through-Criminal-Activity.pdf](https://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2024/07/MANS_Comments-on-the-Draft-Law-on-Amendments-to-the-Law-on-Confiscation-of-Assets-Gained-Through-Criminal-Activity.pdf).

<sup>35</sup> Stejt department SAD-a: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Montenegro (Izvještaji o praksi ljudskih prava za 2022. godinu: Crna Gora), <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>,

Freedom House, Nations in Transit 2023: Montenegro (Nacije u tranzitu 2023.: Crna Gora),

<https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>.

# SKRAĆENICE

|        |  |
|--------|--|
| AD     | Akcionarsko društvo                          |
| AEM    | Agencija za elektronske medije               |
| AmCham | Američka privredna komora                    |
| ASK    | Agencija za sprječavanje korupcije           |
| AVM    | Audiovizuelne medijske usluge                |
| BDP    | Bruto domaći proizvod                        |
| BO     | Birački odbor                                |
| CDT    | Centar za demokratsku tranziciju             |
| CEDIS  | Crnogorski elektrodistributivni system DOO   |
| CEDEM  | Centar za demokratiju i ljudska prava        |
| CEGAS  | Centar za građanske slobode                  |
| CEMI   | Centar za monitoring i istraživanje          |
| CGES   | Crnogorski elektroprenosni system AD         |
| CGO    | Centar za građansko obrazovanje              |
| CIN    | Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore |
| CRNVO  | Centar za razvoj nevladinih organizacija     |

|         |  |
|---------|--|
| CRPS    | Centralni Registar privrednih subjekata  |
| DIK     | Državna izborna komisija   |
| DF      | Demokratski front  |
| DNP     | Demokratska narodna partija  |
| DOO     | Društvo ograničene odgovornosti  |
| DPS     | Demokratska partija socijalista  |
| DRI     | Državna revizorska institucija   |
| EBRD    | Evropska banka za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development) |
| EK      | Evropska komisija  |
| EPCG    | Elektroprivreda Crne Gore A.D.   |
| EU      | Evropska unija   |
| EUD     | Delegacija Evropske unije  |
| EUR     | Valuta evro  |
| EUROPOL | Agencija Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona                             |
| GAP     | Rodni akcioni plan (gender action plan)  |
| GRECO   | Grupa država Savjeta Evrope protiv korupcije   |
| IA      | Institut alternativa   |
| ISA     | Međunarodni standard revizije  |
| IT      | Internet tehnologija   |
| HE      | Hidroelektrane   |
| JP      | Javna preduzeća  |
| LGBT    | lezbijke, homoseksualci, biseksualci, trans i kvir osobe                             |
| MANS    | Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS  |
| MSFI    | Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja                                     |
| NATO    | Organizacija Severnoatlantskog pakta (The North Atlantic Treaty Organisation)        |
| NIS     | Sistem nacionalnog integriteta   |

|        |   |
|--------|---|
| NPM    | Nacionalni mehanizam za prevenciju torture                                  |
| NVO    | Nevladina organizacija  |
| OCCRP  | Mreža za izveštavanje o organizovanom kriminalu i korupciji                 |
| ODIHR  | Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava                      |
| OEBS   | Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju                             |
| OIK    | Opštinska izborna komisija  |
| PAKT   | Partnerstvo protiv koruptivnih tendencija                                   |
| PDV    | Porez na dodatu vrijednost  |
| PES    | Pokret Evropa sad   |
| RBC    | Odgovorno poslovno ponašanje (Responsible business conduct)                 |
| RTCG   | Radio Televizija Crne Gore  |
| SAD    | Sjedinjene Američke Države  |
| SDT    | Specijalno državno tužilaštvo   |
| SKY    | Mobilna aplikacija  |
| SPI    | Slobodan pristup informacijama  |
| SPO    | Specijalno policijsko odeljenje   |
| TI     | Transparency international  |
| ULJR   | Uprava za ljudske resurse   |
| UN     | Ujedinjene nacije   |
| UNDP   | Program Ujedinjenih nacija za razvoj (United Nations Development Programme) |
| UNICEF | Međunarodni dečji fond za vanredne situacije Ujedinjenih nacija             |
| UMHCG  | Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore                                    |
| URA    | Ujedinjena reformaska akcija  |

**ZAKONODAVNA VLAST**



## KRATAK PREGLED

Crna Gora ima jednodomni parlament koji se sastoji od 81. poslanika, koji se biraju na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem. Skupština vrši zakonodavnu vlast, a njen mandat traje četiri godine, i može prestati prije vremena, raspuštanjem ili skraćnjem mandata.<sup>36</sup> Nakon parlamentarnih izbora u junu 2023. godine, mandate su dobile sljedeće liste: Evropa sad – Miloško Spajić, 24 mandata, ZAJEDNO! Za budućnost koja ti pripada – Danijel Živković (DPS, SD, DUA, LP), 21 mandat, Za budućnost Crne Gore (Nova srpska demokratija, Demokratska narodna partija Crne Gore, Radnička partija), 13 mandata, Aleksa i Dritan – Hrabro se broji!, 11 mandata, Jasno je! – Bošnjačka stranka – g. Ervin Ibrahimović, 6 mandata, Albanski forum – Nik Gjelošaj „Besa za evropski razvoj“, 2 mandata, SNP – DEMOS – Za tebe, 2 mandata, HGI – Na pravoj strani svijeta!, 1 mandat, i Albanski savez, 1 mandat.<sup>37</sup>

Skupština samostalno usvaja svoj budžet i izvršna vlast ne može da se miješa u dinamiku njegove potrošnje. Međutim, Skupštini nedostaju kapaciteti za analizu zakona koje predlaže Vlada, osoblje i prostorije za rad svojih odbora i administrativnog osoblja.

Promjena vlasti 2020. godine doprinijela je jačanju nezavisnosti Skupštine, koja je ranije bila glasačka mašina izvršne vlasti. Međutim, od tada su imenovane još dvije vlade, a nakon izbora 2023. godine, sastav Skupštine se promijenio i nije uvijek bilo jasno koje političke strukture čine većinu u Skupštini, dok je bojkot velikog dijela Skupštine uticao na njen rad. Zakon o Skupštini, za čiju izradu je u julu 2022. godine<sup>38</sup> formirana radna grupa, nije usvojen.

Skupština je usvojila određene izmjene sistemskih zakona poput Zakona o predsjedniku i Zakona o državnom tužilaštvu, bez šire konsultacije i suprotno preporukama Evropske komisije i Venecijanske komisije. U posljednje tri godine, zakonske antikorupcijske reforme koje je sprovela Skupština

bile su ograničene na samo jedan usvojeni zakon: Zakon o državnom tužilaštvu.

Nisu korišćeni mehanizmi za pozivanje izvršne vlasti na odgovornost, poput anketnih odbora, a ostali kao što su kontrolna i konsultativna saslušanja nisu dali konkretne rezultate. Takođe ne postoje propisane sankcije za Vladu u slučaju nepružanja traženih informacija u okviru takvih istraga.

Skupština je jedna od najtransparentnijih institucija u zemlji i informacije o njenim aktivnostima dostupne su na sveobuhvatnoj internet stranici.

S druge strane, zakonodavnoj vlasti nedostaje odgovornost i integritet, iako postoje osnovni mehanizmi poput revizije zakona od strane Ustavnog suda i Etički kodeks. Međutim, građani ne mogu podnijeti žalbu na postupke zakonodavne vlasti ili njenih pojedinačnih članova, niti mogu prijaviti kršenje etike. Kontakti sa lobistima ne moraju biti prijavljeni. Obaveza je na samim lobistima da prijave svoje kontakte sa parlamentarcima, koje se u praksi rijetko pridržavaju. Većina poslanika podnosi svoje izvještaje o imovini, ali se oni ne provjeravaju detaljno, i nedostaju smislene sankcije.

Skupština je imala neujednačenu praksu ukidanja imuniteta poslanicima, obično ciljajući na poslanike opozicije u prošlosti, ali daje saglasnost za slučajeve povezane sa korupcijom.

Uprkos zakonskim uslovima da političke partije moraju imati najmanje 30 % žena na svojim izbornim listama, 27 % poslanika u trenutnom sazivu su žene. Žene nemaju uravnoteženo učešće u rukovodstvu zakonodavne vlasti niti u skupštinskim odborima.

## ZAKONODAVNA VLAST



|                    | Indikator                  | Zakon | Praksa |
|--------------------|----------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                    | 100   | 75     |
|                    | Nezavisnost                | 75    | 75     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost            | 100   | 100    |
|                    | Odgovornost                | 50    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta      | 50    | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Nadzor nad izvršnom vlašću |       | 50     |
|                    | Pravne reforme             |       | 25     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 1.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje pružaju zakonodavstvu adekvatne finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse da bi efikasno obavljalo svoje dužnosti?**



Postoje odredbe koje omogućavaju Skupštini da samostalno usvaja svoj budžet, a izvršna vlast ne može da se miješa u dinamiku njegove potrošnje.

Prema Ustavu, Skupština usvaja državni budžet koji uključuje i njen vlastiti budžet<sup>40</sup>. Generalni sekretar Skupštine je naredbodavac za finansijsko poslovanje i dužan je da godišnje izvještaje o korišćenju sredstava podnosi Kolegijumu predsjednika Skupštine i Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.<sup>41</sup>

Dinamiku korišćenja budžeta Skupštine utvrđuje Generalni sekretar, a Vlada ne može obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta koji se odnosi na Skupštinu Crne Gore, usvojen kao dio državnog budžeta.<sup>42</sup>

### INDIKATOR 1.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri zakonodavstvo posjeduje adekvatne resurse za obavljanje svojih dužnosti u praksi?**



Iako se budžet Skupštine povećavao u posljednje četiri godine, a ulažu se i naporu u modernizaciju biblioteke i arhiva, postoje određeni izazovi, kao što je nedostatak ljudskih resursa.

Budžet Skupštine je u posljednje četiri godine povećan sa 8,6 miliona eura u 2020. na 8,8 miliona eura u 2021. godini, 9,9 miliona u 2022. i 10,9 miliona u 2023. godini.<sup>43</sup>

Skupština je usvojila Strategiju razvoja ljudskih resursa za period 2021-2023.<sup>44</sup> Prema toj Strategiji, u 2021. godini, administracija Skupštine je imala manjak od 25 % zaposlenih predviđenih Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji.<sup>45</sup>

Prema Izvještaju o radu Skupštine Crne Gore za 2022. godinu, uloženi su naporu da se modernizuje bibliotečko-dokumentacioni centar i arhiva uvođenjem novog kataloškog sistema, digitalizacijom zapisnika sa skupštinskih sjednica, dodavanjem novih naslova bibliotečkom fondu, nabavkom nove informatičke opreme i poboljšanjem prostora u kojima se biblioteka nalazi.<sup>46</sup>

U najnovijem Izvještaju o radu Skupštine navodi se da je informacioni sistem modernizovan tokom 2022. godine obnavljanjem opreme u Data centru, dok su kancelarije u kojima se održavaju sjednice radnih tijela sada opremljene neophodnom

hardverskom opremom, čime su stvoreni uslovi za vođenje elektronskih sjednica, a samim tim i digitalizaciju zakonodavnog procesa.<sup>47</sup>

U najnovijem Izvještaju o radu Skupštine navodi se da je u izvještajnom periodu (01.01.-31.12.2022.) održano 85 obuka, od kojih je 15 u organizaciji Uprave za ljudske resurse, 19 je sprovedeno na osnovu Plana obuka, dok je Skupština organizovala 51. obuku u saradnji sa različitim organizacijama ili su ih organizovale domaće, strane ili međunarodne organizacije.<sup>48</sup>

### INDIKATOR 1.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je zakonodavstvo nezavisno i slobodno od podređenosti eksternim akterima po zakonu?**



*Prema Ustavu i Poslovniku o radu Skupštine, zakonodavna vlast je nezavisna i nije podređena eksternim akterima. Međutim, uslovi pod kojima Vlada može tražiti raspuštanje Skupštine nisu precizno definisani. Skupština sama utvrđuje dnevni red, ali kada je riječ o vanrednim sjednicama, Vlada može da odlučuje o dnevnom redu. Poslanici uživaju imunitet za mišljenja izražena tokom vršenja svoje poslaničke funkcije, ali zakonodavno tijelo može ukinuti imunitet.*

Prema Ustavu, zakonodavnu vlast vrši Skupština Crne Gore.<sup>49</sup> Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od dana kada Predsjednik Crne Gore prvi put predloži kandidata za Premijera ili ukoliko Skupština duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom. U ovom drugom slučaju, Vlada mora prethodno da pribavi mišljenje Predsjednika Skupštine i predsjednika poslaničkih klubova u Skupštini.<sup>50</sup> Međutim, nije precizno propisano koji bi drugi propusti u obavljanju svojih dužnosti (pored izbora Vlade) i na koji period omogućili raspuštanje Skupštine. Skupština se ne može raspustiti za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja, ako je pokrenut postupak glasanja o

nepovjerenju Vladi, kao ni u prva tri mjeseca od konstituisanja i tri mjeseca prije isteka mandata.<sup>51</sup>

Skupština radi na redovnim i vanrednim zasijedanjima, tokom proljeća i jeseni, kao i na vanrednim zasijedanjima koja se sazivaju na zahtjev predsjednika Crne Gore, Vlade ili najmanje trećine ukupnog broja poslanika.<sup>52</sup> Podnosilac zahtjeva za vanredno zasijedanje ne može zahtijevati sazivanje Skupštine u vremenu kraćem od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.<sup>53</sup>

Kandidata za predsjednika Skupštine može da predloži najmanje 10 poslanika, ali poslanik može da učestvuje u predlaganju samo jednog kandidata.<sup>54</sup> Predsjednik Skupštine bira se tajnim glasanjem.<sup>55</sup> Skupština takođe imenuje predsjednike relevantnih odbora koji su podijeljeni prema zastupljenosti političkih partija u Skupštini.<sup>56</sup>

Predsjednik Skupštine predlaže nacrt dnevnog reda sjednice, a on može uključivati samo prijedloge akata koji su pripremljeni u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovnikom Skupštine.<sup>57</sup> Skupština ne može odlučivati o pitanjima za koja odgovarajući materijal nije unaprijed dostavljen poslanicima.<sup>58</sup> Poslanik, radno tijelo Skupštine i Vlada mogu predložiti izmjene predloženog dnevnog reda.<sup>59</sup> Poslanici odlučuju posebno o svakom prijedlogu i to prvo o prijedlozima da se pojedina tačka izostavi iz dnevnog reda, a zatim o prijedlozima za dopunu dnevnog reda.<sup>60</sup>

Skupština ima svoju administraciju kojom upravlja Generalni sekretar.<sup>61</sup> Policija osigurava bezbjednost svake državne institucije i njenim pripadnicima nije potrebna posebna dozvola za ulazak u Skupštinu.

Ustav predviđa da poslanik uživa imunitet i ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije.<sup>62</sup> Takođe, protiv poslanika se ne može pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor, bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora.<sup>63</sup>

Poslovnik Skupštine predviđa da predsjednik Skupštine upućuje Administrativnom odboru zahtjev

za odobrenje da se pokrene krivični postupak ili odredi pritvor protiv poslanika.<sup>64</sup> Odbor je dužan da svoj izvještaj sa prijedlogom podnese, po pravilu, na prvoj narednoj sjednici Skupštine.<sup>65</sup>

## INDIKATOR 1.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj je mjeri zakonodavstvo slobodno od podređenosti eksternim akterima u praksi?**



*Promjena vlasti 2020. godine doprinijela je jačanju nezavisnosti Skupštine, koja je ranije bila glasačka mašina izvršne vlasti. Međutim, nije uvijek bilo jasno koje političke partije i drugi subjekti čine većinu u Skupštini, dok je bojkot velikog dijela Skupštine uticao na njen rad (vidjeti 1.3.2).*

Crna Gora prolazi kroz veoma složenu političku situaciju od 2020. godine kada je smijenjena višegodišnja vladajuća partija Demokratska partija socijalista (DPS), koja je bila na vlasti od uvođenja višepartizma u zemlji 1991. godine.<sup>66</sup>

Tokom tri godine, imenovane su tri vlade<sup>67</sup>, i nije uvijek bilo jasno ko predstavlja skupštinsku većinu.<sup>68</sup> Štaviše, bojkot velikog dijelova Skupštine uticao je na njen rad.<sup>69</sup>

Međutim, Skupština je bila u stanju da radi nezavisno od Vlade i da postavi sopstveni dnevni red i nije bilo primjera pokušaja miješanja eksternih aktera, posebno Vlade ili sudstva, u aktivnosti zakonodavnog organa.

Skupština veoma rijetko usvaja zakone koji nisu predloženi od strane izvršne vlasti. Ovo se uglavnom odnosilo na zakone koji regulišu izbore<sup>70</sup> ili neke kontroverzne pravne prijedloge, kao što su izmjene zakona koji regulišu rad tužilaštva iz 2021. godine.<sup>71</sup>

Većina zakona je usvojena prostom većinom, pri čemu većina poslanika opozicije nije učestvovala u diskusiji.<sup>72</sup> U nekim slučajevima, na primjer 2021. godine, u slučaju prijedloga Zakona o naknadi za bivše korisnike naknade za majke sa troje ili više djece, Vlada nije dostavila svoje mišljenje o

zakonodavnim inicijativama koje su predložili poslanici.<sup>73</sup>

Skupština je više puta nastojala da izvrši izmjene sistemskih zakona putem administrativnih procedura i bez širih konsultacija. U nekoliko navrata, Skupština je usvajala zakone koji su bili u suprotnosti sa preporukama Evropske komisije i/ili Venecijanske komisije.<sup>74</sup>

Zakon o Skupštini još nije usvojen.<sup>75</sup> Nema nedavnih primjera da je zakonodavna vlast usvojila zakone protiv izričite volje izvršne vlasti, ali parlamentarna većina nije podržala neke zakone koje je predložila izvršna vlast. Na primjer, zakone koji se odnose na povećanje poreza na neke proizvode koje je predložila Vlada iz perioda 2020-2022., ili zakon vezan za konfiskaciju imovine stečene kriminalnim aktivnostima koje je predložila vlada iz perioda 2022-2023.<sup>76</sup>

Nije bilo nedavnih slučajeva da su predsjednik Skupštine ili pojedinačni poslanici optužili izvršnu vlast za neprimjereno miješanje.<sup>77</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 1.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne i pravovremene informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka zakonodavstva?**



*Skupština Crne Gore ima solidan zakonodavni okvir kada je u pitanju transparentnost njenog rada. Javnost može dobiti relevantne i pravovremene informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka zakonodavnog tijela. Novinari nisu ograničeni u izvještavanju o zakonodavnom tijelu i aktivnostima njegovih članova, građani mogu da se obrate Skupštini i direktno prisustvuju njenim sjednicama. Međutim, Skupština nije obavezna da izrađuje i objavljuje izvještaje o svojim aktivnostima.*

Svi nacrti zakona koji se podnose Skupštini objavljuju se na njejoj internet stranici.<sup>78</sup> Pored toga, dnevni redovi, materijali i druge informacije o radu Skupštine i njenih odbora, takođe se objavljuju na internet stranici, kako je propisano posebnim aktom Generalnog sekretara Skupštine.<sup>79</sup>

Skupština omogućava televizijama i drugim elektronskim medijima da, pod određenim uslovima, prenose sjednice Skupštine i skupštinskih odbora.<sup>80</sup>

Skupština može odlučiti, na obrazloženi prijedlog Vlade ili 10 poslanika, da zatvori sjednicu za javnost u slučaju kada se razmatra akt ili materijal koji je označen kao "državna tajna", u skladu sa zakonom.<sup>81</sup>

Na sjednici Skupštine vodi se fonografski zapis i video snimanje, a novinari mogu koristiti prekućani fonografski zapis.<sup>82</sup> Fonografski zapis sa sjednice čini sastavni dio zapisnika.<sup>83</sup>

Građani mogu posjećivati Skupštinu ili posmatrati njene plenarne sjednice sa posebno označenih mjesta, na osnovu pisanog zahtjeva, a odobrenje za praćenje sjednice Skupštine daje Generalni sekretar.<sup>84</sup>

Građani mogu podnijeti predstavke ili zahtjeve Skupštini, koje pregleda njena Služba, prosljeđuje relevantnim odborima i pruža građanima povratne informacije u roku od 15 dana.<sup>85</sup> Ne postoji odredba koja obavezuje poslanike da se lično sastanu sa građanima radi razgovora o njihovim problemima.

Skupština nije obavezna da izrađuje i objavljuje izvještaje o svojim aktivnostima.

Objavljivanje imovinskih kartona poslanika je obavezno.<sup>86</sup>

## INDIKATOR 1.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri javnost može da dođe do relevantnih i pravovremenih informacija o aktivnostima i procesu donošenja odluka zakonodavstva u praksi?***

100

### Ocjena

*Skupština je jedna od najtransparentnijih institucija u zemlji i regionu. Mediji i javnost prilično lako mogu da dobiju informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i njenih odbora sa sveobuhvatne internet stranice Skupštine.*

Skupština Crne Gore je jedna od najtransparentnijih institucija u Crnoj Gori, a prema Regionalnom indeksu otvorenosti koji je pripremio Centar za demokratsku tranziciju (CDT), ona je najtransparentnija skupština u regionu.<sup>87</sup>

Skupština ima sveobuhvatnu internet stranicu na kojoj se objavljuju prijedlozi zakona koji su objavljeni prije rasprave, dnevni redovi sjednica Skupštine<sup>88</sup> i saslušanja odbora.<sup>89</sup> Skupština takođe objavljuje zapisnike sa sjednica<sup>90</sup>, rezultate glasanja<sup>91</sup> i razne druge materijale o kojima se raspravlja u odborima i na plenarnoj sjednici, uključujući izvještaje koje Skupštini podnosi Vlada, sudstvo ili nezavisne agencije.<sup>92</sup>

Televizijske stanice mogu besplatno prenositi sjednice Skupštine, a Skupština takođe prenosi svoje plenarne i sjednice odbora na zvaničnom YouTube kanalu.<sup>93</sup>

Pojedinačni budžeti i izvještaji o troškovima se objavljuju, kao i budžet zakonodavnog tijela.<sup>94</sup> Podaci o imovini poslanika su javno dostupni na internet stranici Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>95</sup>

Javnost može pristupiti i prisustvovati sjednicama odbora Skupštine. Služba Skupštine odgovara na upite građana, a statistički podaci o tim aktivnostima su dostupni na internet stranici Skupštine.<sup>96</sup> Od početka 2024. godine, primljeno je 9 upita<sup>97</sup>, tokom 2023. godine, primljeno je 80 upita, od kojih je 58 bilo pravilno napisano (bili su jasni i sadržavali sve potrebne informacije). Od tih 58, na 35 je odgovoreno, dok su 22 u fazi obrade.<sup>98</sup>

### INDIKATOR 1.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da zakonodavstvo mora da izvještava i odgovara za svoje postupke?***



*Zakoni koje donosi zakonodavna vlast mogu biti predmet ocjene ustavnosti, ali Ustavni sud ne može da ocenjuje njihove druge odluke. Skupštinski odbori mogu uključiti stručnjake u svoj rad, ali ne postoje druge odredbe za javne konsultacije za zakone koje donosi Skupština. Ne postoje mehanizmi za rješavanje žalbi na odluke/radnje zakonodavnog tijela ili njegovih pojedinačnih članova.*

Zakone koje donosi zakonodavna vlast može preispitivati Ustavni sud na inicijativu fizičkog, pravnog lica, organizacije, naselja, grupe lica ili drugih oblika organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, koji ne moraju imati neposredan pravni interes za podnošenje inicijative.<sup>99</sup> U tom slučaju, Sud razmatra inicijativu i odlučuje da li će pokrenuti postupak za ocjenu usaglašenosti zakona sa Ustavom.<sup>100</sup> Taj proces se automatski pokreće pred Ustavnim sudom ako takav prijedlog podnese sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave ili pet poslanika.<sup>101</sup>

Međutim, samo zakone i druge opšte akte može preispitivati Ustavni sud, ali se u tom procesu ne mogu osporiti određene odluke zakonodavne vlasti, poput imenovanja.

U radu skupštinskih odbora mogu učestvovati predstavnici Vlade, predstavnici naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, kao i pojedini stručni i naučni radnici, i razgovarati o određenim pitanjima.<sup>102</sup> Međutim, nijedan odbor nije obavezan da konsultuje javnost, čak ni u slučajevima kada pojedinačni poslanici predlažu nove zakone.

Ne postoje mehanizmi za rješavanje žalbi na odluke/radnje zakonodavnog tijela ili njegovih pojedinačnih članova.

### INDIKATOR 1.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri zakonodavstvo i njegovi članovi izvještavaju i odgovaraju za svoje postupke u praksi?***



*Zakonodavna vlast i njeni članovi u praksi ne odgovaraju za svoje postupke. Skupština nije uspjela da obezbijedi efikasan politički dijalog i konstruktivan angažman političkih partija po pitanjima od ključnog značaja za pristupanje EU. Neke važne zakone usvojila je bez javnih konsultacija, suprotno Ustavu i preporukama EU, bez ikakvih posljedica. Građani ne mogu uputiti žalbu na rad zakonodavne vlasti ili pojedinačnih poslanika. Skupština ima neujednačenu praksu ukidanja imuniteta poslanicima, ali daje saglasnost za slučajeve povezane sa korupcijom.*

Prema izvještaju o proširenju Crne Gore za 2023. godinu, nije bilo efikasnog političkog dijaloga i konstruktivnog angažmana političkih partija u cilju jačanja parlamentarne odgovornosti<sup>103</sup> jer Crna Gora nije imala u potpunosti funkcionalan Ustavni sud i Sudski savjet, a Vrhovni državni tužilac nije imenovan do januara 2024. godine (vidjeti 3.1.4, u stubu Sudstvo, i sažetak stuba Državni tužilac).

Skupština ponekad uključuje javnost u proces konsultacija o određenim pitanjima preko svojih odbora. Međutim, EU podvlači da je Skupština u više navrata nastojala da izvrši izmjene sistemskih zakona putem administrativnih procedura i bez širih konsultacija.<sup>104</sup>

Skupština je bez posljedica usvojila neke zakone koji nisu u skladu sa Ustavom i/ili preporukama Evropske komisije i Venecijanske komisije. Na primjer, izmjenama Zakona o predsjedniku Crne Gore, unešene su odredbe kojima su smanjena ovlašćenja predsjednika, a koje su bez sumnje neustavne jer su ovlašćenja predsjednika propisana Ustavom i ne mogu se mijenjati nižim zakonskim aktom.<sup>105</sup> Prema mišljenju Venecijanske komisije iz 2022. godine, usvajanje ovog zakona bi praktično značilo promjenu Ustava manjom većinom nego što je potrebno, pa su tada dali preporuku da se ovaj

zakon ne usvaja prije nego što Ustavni sud postane potpuno operativan i kada bi od njega bilo moguće tražiti da ocijeni ustavnost zakona.<sup>106</sup> Ipak, zakon je usvojen krajem 2022. godine.

Međutim, u junu 2023. godine Ustavni sud Crne Gore proglasio je neustavnim izmjene Zakona o predsjedniku i poništio ih.<sup>107</sup>

Skupština ne objavljuje izvještaje o svom radu, ali su podaci o njihovim finansijama javno dostupni i predmet su revizije Državne revizorske institucije. Međutim, nijedna revizija nije sprovedena od 2018. godine.<sup>108</sup>

Građani ne mogu uputiti žalbu na rad zakonodavne vlasti niti poslanika jer nijedan pravni akt ne propisuje procedure (vidjeti 1.2.3).

Kada je riječ o ukidanju imuniteta, Skupština je imala neujednačenu praksu. Generalno daje saglasnost za ukidanje imuniteta poslanicima optuženim za korupciju, ali su 2021. odbili da ukinu imunitet poslanicima vladajućih partija koji su optuženi za podrivanje javne bezbjednosti tokom javnih protesta.<sup>109</sup>

## INDIKATOR 1.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet članova zakonodavstva?**



Skupština ima Etički kodeks, ali građani ili nevladine organizacije ne mogu prijaviti njegovo kršenje. Poslanici nisu u obavezi da prijavljuju i/ili objelodanjuju kontakt sa lobistima. Umjesto toga, to je obaveza samih lobista. Poslanik u Skupštini mora poštovati ista ograničenja u vezi sa poklonima i gostovanjima i sukobom interesa, kao i ograničenja nakon prestanka funkcije, i kao i drugi javni funkcioneri, dužan je da podnese izvještaj o prihodima i imovini.

Skupština je usvojila Etički kodeks poslanika,<sup>110</sup> koji je obavezan i za skupštinsku administraciju.<sup>111</sup>

Nadzor nad primjenom i praćenjem poštovanja Kodeksa je u nadležnosti Odbora za ljudska prava i slobode.<sup>112</sup>

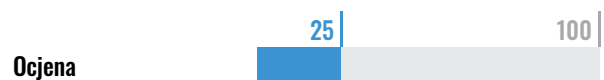
Prijavu o povredi Kodeksa može podnijeti predsjednik Skupštine, član Kolegijuma predsjednika Skupštine, predsjednik kluba poslanika ili poslanik kojeg on ovlasti.<sup>113</sup> Građani ili nevladine organizacije nemaju pravo da podnose prijave.

Pravila o poklonima i gostovanjima, ograničenja nakon prestanka funkcije, politika sukoba interesa i obaveza podnošenja izvještaja o imovinskom stanju poslanika regulisani su Zakonom na isti način kao i za druge javne funkcionere<sup>114</sup> (vidjeti stub Javni sektor, 5.2.5). Međutim, nepotizam i zapošljavanje članova porodice nisu striktno definisani nijednim zakonom.

Poslanik nije dužan da saopštava informacije o kontaktu sa lobistima. Umjesto toga, lobista, odnosno pravno lice koje obavlja djelatnost lobiranja dužni su da podatke o naručiocu lobiranja, oblasti i predmetu lobiranja dostave Agenciji za sprječavanje korupcije, u roku od osam dana od dana zaključenja ugovora o lobiranju.<sup>115</sup>

## INDIKATOR 1.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet poslanika osiguran u praksi?**



Postojećim mehanizmima se ne osigurava integritet poslanika u praksi. Etički kodeks se ne primjenjuje i ne postoje sankcije za kršenje etičkih standarda. Većina poslanika podnosi svoje izvještaje o imovini i prihodima, ali se oni ne provjeravaju detaljno. Ne postoje mehanizmi za praćenje odredbi o poklonima i gostovanjima, kao i ograničenja nakon prestanka funkcije, a poslanici nisu u obavezi da otkrivaju kontakte sa lobistima.

Nije bilo slučajeva primjene Etičkog kodeksa poslanika, nije prijavljeno kršenje Kodeksa Odboru



za ljudska prava i slobode i nijedan poslanik nije podnio Odboru izjavu o sukobu interesa.<sup>116</sup>

Poslanici nisu po zakonu obavezni da prijavljuju kontakte sa lobistima. Umjesto toga, te kontakte treba da prijave sami lobisti. Prema zvaničnom registru koji vodi Agencija za sprječavanje korupcije, samo devet fizičkih lica i jedna kompanija su registrovani kao lobisti, ali nema podataka da li su lobirali u Skupštini.<sup>117</sup>

Ne postoje mehanizmi za praćenje propisa o poklonima i gostovanjima, kao i ograničenja nakon prestanka funkcije državnih službenika, uključujući poslanike (vidjeti 5.2.6, 10.3.1 i 10.3.3).

Većina poslanika je podnijela izvještaje o imovini i prihodima, a Agencija za sprječavanje korupcije je utvrdila samo manja odstupanja u prijavljenim prihodima i imovini nekoliko poslanika.<sup>118</sup>

Naime, Agencija za sprječavanje korupcije je 2021. godine utvrdila da je 9 od 81. poslanika prekršilo Zakon o sprječavanju korupcije, jer nisu prijavili svu imovinu i prihode.<sup>119</sup> Novčane kazne za ove prekršaje su veoma niske i kreću se između 500 i 2.000 eura, a nema informacija da li su ovi poslanici dalje procesuirani od strane Agencije i da li su kazne plaćene. Međutim, Zakon o sprječavanju korupcije predviđa i da se javni funkcioner koji krši zakon smijeni sa te javne funkcije,<sup>120</sup> ali takva odredba nikada nije primijenjena ni na jednom poslaniku.

## INDIKATOR 1.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su žene zastupljene u zakonodavnoj vlasti?**



*Uprkos zakonskoj obavezi da političke partije moraju imati najmanje 30 % kandidatkinja na svojim izbornim listama, 27 % poslanika u aktuelnom sazivu Skupštine su žene. Žene nemaju uravnoteženo učešće u rukovodstvu Skupštine ili skupštinskim odborima.*

Zakon propisuje izborne kvote za manje zastupljen pol: na izbornoj listi političkih partija biće najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola, pri čemu među svaka četiri kandidata mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola.<sup>121</sup> Izborna lista koja nije u skladu sa zakonskim uslovima biće pozvana da otkloni nedostatke liste.<sup>122</sup>

U praksi, „politikom i dalje dominiraju muškarci“<sup>123</sup>, a političke partije često postavljaju žene na niže pozicije na izbornim listama i tako smanjuju njihove šanse za osvajanje poslaničkih mandata.

Zastupljenost žena u Skupštini je tradicionalno niska, a od sadašnjeg saziva izabranog 2023. godine koji čini 81 poslanik, 22 su žene (oko 27 %)<sup>124</sup>. Samim tim, one takođe nemaju uravnoteženo učešće u zakonodavnim odborima. Naime, od 15 stalnih odbora, žene su na čelu samo četiri od njih, Ustavnog odbora, Administrativnog odbora, Zakonodavnog odbora i Odbora za rodnu ravnopravnost.<sup>125</sup>

Dvije žene su bile predsjednice Skupštine kroz crnogorsku istoriju (Danijela Đurović 2022-2023. i Vesna Perović 2001-2002.), a u nekoliko navrata je jedan od tri potpredsjednika Skupštine bila žena.<sup>126</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 1.3.1 NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU

**U kojoj mjeri zakonodavna vlast obezbjeđuje efikasan nadzor izvršne vlasti?**



*Na papiru, zakonodavna vlast ima niz mehanizama za pozivanje izvršne vlasti na odgovornost. Međutim, oni u praksi nisu bili veoma efikasni, jer ne postoje sankcije za nepoštovanje i nedostavljanje traženih informacija od strane Vlade. Prethodna Vlada izgubila je povjerenje u Skupštini, ali je nastavila da vlada više od godinu dana, bez ikakvog parlamentarnog nadzora.*

Prijedlog za otvaranje parlamentarne istrage i obrazovanje anketnog odbora može podnijeti najmanje 27 poslanika u Skupštini.<sup>127</sup> Predsjednik anketnog odbora je iz reda opozicionih poslanika, i ima pravo da traži podatke od državnih organa, kao i da uzima izjave od pojedinca.<sup>128</sup> Državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci dužni su da daju istinite isprave, podatke, obavještenja i izjave koje od njih traži anketni odbor.<sup>129</sup> Međutim, ukoliko ne dostave tražene informacije, ne postoje sankcije niti mehanizam zaštite prava poslanika na dobijanje ovih informacija.

Poslije završene parlamentarne istrage, anketni odbor podnosi Skupštini izvještaj koji može sadržati i prijedlog odgovarajućih mjera ili akata iz nadležnosti Skupštine.<sup>130</sup>

Anketni odbor nije formiran od promjene vlasti 2020. godine, a u prošlosti nije davao rezultate.<sup>131</sup>

Skupština takođe može organizovati kontrolna i konsultativna saslušanja o različitim pitanjima, uključujući državni budžet i imenovanja na izvršne funkcije, i usvajati preporuke za nadležne institucije.<sup>132</sup> Međutim, ne postoje mehanizmi za kontrolu sprovođenja ovih preporuka od strane izvršne vlasti. Osim toga, ne postoje mehanizmi koji bi osigurali učešće odgovarajućih predstavnika institucija na ovim saslušanjima. Na primjer, državni

tužioci su odbili da učestvuju na nekim od ovih ročišta, u drugim slučajevima poslanici su se žalili da na ročištima ne učestvuju nadležni ministri, već niži kadrovi bez odgovarajućih ovlašćenja itd.

Na primjer, predsjednik Odbora za bezbjednost i odbranu, pored pritužbi da se bivši premijer nije odazivao na pozive za učešće na kontrolnim saslušanjima, na 21. sjednici je napomenuo da takođe nije dostavio Odboru ni informacije o ponašanju Uprave policije na Cetinju 4. i 5. septembra, čak i nakon 22 dana.<sup>133</sup>

Poslanici takođe imaju pravo da postavljaju pitanja izvršnoj vlasti,<sup>134</sup> ali nema sankcija ako im se ne dostave tražene informacije. U praksi, međutim, informacije se uglavnom pružaju, posebno nakon promjene vlasti 2020. godine.

Na prijedlog koji podnese najmanje 27 poslanika, Skupština može da izglasa nepovjerenje Vladi.<sup>135</sup> Ukoliko Vlada dobije povjerenje, potpisnici prijedloga ne mogu da podnesu novi prijedlog za glasanje o nepovjerenju prije isteka roka od 90 dana.<sup>136</sup>

Skupština je sredinom avgusta 2022.<sup>137</sup> izglasala nepovjerenje vladi na čelu sa Dritanom Abazovićem (Građanski pokret Ujedinjena reformska akcija), ali joj nije skratila mandat, niti je imenovala novu Vladu. Dakle, ta Vlada je nastavila da vodi državu više od godinu dana nakon što je izgubila povjerenje. Skupština je veoma aktivno vršila nadzor nad prvom vladom koja je uspostavljena nakon smjene vladajućih partija 2020. godine, na čelu sa Zdravkom Krivokapićem (koalicija Za budućnost Crne Gore), ali je Abazovićeva vlada bila pod mnogo manjom kontrolom.

Na primjer, Poslovníkom je predviđeno da se Premijerski sad sat održava jednom mjesečno, ali su od imenovanja Abazovićeve vlade 2022. godine održane samo dvije takve sjednice.<sup>138</sup>

Takođe, 27 poslanika može podnijeti interpelaciju radi razmatranja određenih pitanja u vezi sa radom Vlade.<sup>139</sup> Vlada je dužna da dostavi odgovor u roku od trideset dana od dana prijema interpelacije.<sup>140</sup>

Ombudsmana imenuje Skupština, na prijedlog predsjednika Crne Gore. Skupština takođe imenuje rukovodioca vrhovne revizorske institucije i organa za sprovođenje izbora (vidjeti 7.1.2 i 9.1.2).

Posljednji akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine usvojen je 2021. godine.<sup>141</sup>

## INDIKATOR 1.3.2 PRAVNE REFORME

**U kojoj mjeri zakonodavstvo daje prednost borbi protiv korupcije i upravljanju kao problemu u zemlji?**



*Od promjene političke elite 2020. godine, Skupština je usvojila izmjene samo jednog zakona koji se odnosi na korupciju. Te izmjene se odnose na imenovanje novog specijalnog tužioca za borbu protiv korupcije i kritikovane su od strane Venecijanske komisije i civilnog društva zbog povećanja političkog uticaja na tužilaštvo. Ostali antikorupcijski zakoni su ili povučeni iz procedure od strane Vlade ili ih Skupština nije razmatrala.*

Najvažniji antikorupcijski zakon koji je Skupština usvojila nakon promjene vlasti 2020. godine bile su kontroverzne izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore (vidjeti 4.1.3.). Venecijanska komisija i civilno društvo istakli su da će te izmjene povećati politički uticaj na tužilaštvo. Naime, zabrinuti su zbog moguće politizacije u vezi sa imenovanjem članova Tužilačkog savjeta prostom većinom u Skupštini.<sup>142</sup>

Ipak, izmjene tog zakona dovele su do imenovanja novog specijalnog tužioca koji je pokrenuo važne istrage o korupciji na visokom nivou i otkrio moguće zloupotrebe položaja od strane najviših funkcionera u sudstvu i tužilaštvu pravosudnih i tužilačkih funkcionera.<sup>143</sup>

Skupština nije usvojila Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću zbog snažnog zagovaranja civilnog društva, koje je ukazalo na niz problema u predloženoj verziji, kao

što je ograničenje primjene ovog Zakona samo na period od posljednjih deset godina.<sup>144</sup> Takođe su istakli da postupak oduzimanja imovine stečene kriminalnim radnjama mora biti kompatibilan sa postojećim procesom u krivičnom zakonodavstvu.<sup>145</sup> Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama Skupštini je dostavila Krivokapićeva Vlada iz perioda 2020-2022., ali ga je Abazovićeve Vlada iz perioda 2022-2023. preinačila i Skupština ga nikada nije razmatrala.<sup>146</sup> Taj zakon je značajno pogoršan usvajanjem amandmana koje su poslanici podnijeli 2017. godine i od tada je svaka Vlada formalno radila na njegovom poboljšanju, ali nikada više nije razmatran u Skupštini.<sup>147</sup>

Na primjer, široka diskreciona ovlašćenja data državnim organima radi utvrđivanja tajnosti (Član 16) i nedostatak adekvatnog teksta javnog interesa (Član 17) su u suprotnosti sa uspostavljenim praksama Suda pravde Evropske unije.<sup>148</sup> Zakonom su takođe uvedeni izuzeci vezani za poslovne tajne i intelektualnu svojinu.<sup>149</sup>

Skupština je formirala radnu grupu za izradu izmjena Zakona o sprječavanju korupcije, ali je do 2023. godine završen samo nacrt i on nije bio razmatran u Skupštini.<sup>150</sup> Posebna komisija za reformu izborne administracije osnovana je 2020. godine i zadužena za izradu nacrtu izmjena Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, ali je 2022. godine njen rad prestao, bez rezultata.<sup>151</sup> Nakon parlamentarnih izbora, nova Skupština je krajem 2023. godine osnovala novi Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu.<sup>152</sup> Ni taj odbor do sada nije imao konkretne rezultate.

Veće međunarodne konvencije i drugi instrumenti, kao što su Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Konvencija UN protiv korupcije, već su ratifikovane u prethodnom periodu.<sup>153</sup>

## INTERAKCIJE

Skupština ima najveću interakciju sa izvršnom vlašću, sudskom vlašću i tužilaštvom.

Skupština vrši nadzor nad izvršnom vlašću i razmatra podnijete prijedloge zakona (vidjeti 1.3.1). Interakcija rada Vlade i Skupštine utvrđena je Poslovníkom o radu Skupštine. Međutim, ne postoje zaštitne mjere protiv izostanka odgovora Vlade na upite Skupštine, uključujući i one koje su podnijeli posebni istražni odbori koje je formirala Skupština. Poslanici imaju pravo da dobiju informacije od izvršne vlasti, ali ne postoje zakonski mehanizmi koji bi osigurali da im se dostave odgovori.

Skupština imenuje članove Sudskog i Tužilačkog savjeta i kroz taj proces utiču na nezavisnost ovih institucija (vidjeti 3.1.3, 3.1.4, 4.1.3 i 4.1.4). Skupština razmatra i izvještaje koje podnose rukovodioci ovih institucija i zakone kojima se reguliše njihov rad.

Nadležnost Odbora za borbu protiv korupcije obuhvata nadgledanje i analizu rada državnih organa, institucija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Takođe, razmatra probleme u sprovođenju zakona, strategije i akcione planove u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže mjere za njihovo unaprjeđenje.<sup>154</sup> Međutim, odbor je bio pasivan u korišćenju svojih kontrolnih mehanizama, jer je od novembra 2016. do prve polovine 2020. imao samo 31. sjednicu, od čega samo četiri konsultativne, a nijedno kontrolno saslušanje.<sup>155</sup> Iako su se sve četiri konsultativne sjednice odnosile na rad Agencije za sprječavanje korupcije, one nisu imale efekta, jer nisu dale preporuke Agenciji kako da unaprijedi svoj rad.<sup>156</sup> Takođe, Odbor nije tražio dodatne podatke ili dokumentaciju za dostavljanje svojim članovima.<sup>157</sup> Postoje i problemi sa transparentnošću, jer za dva saslušanja nije bilo javno dostupnih zapisnika.<sup>158</sup> Nedavna studija je pokazala da je Odbor za antikorupciju bio najpasivniji od pet analiziranih u periodu od oktobra 2021. do oktobra 2022. godine (analizirani su Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za ekonomiju,

finansije i budžet i Odbor za ljudska prava i slobode).<sup>159</sup>

## PREPORUKE

- + Zakonodavna vlast treba da usvoji Zakon o Skupštini Crne Gore za čiju izradu je u julu 2022. godine formirana radna grupa koji će:
  - o uspostaviti mehanizme saradnje sa institucijama, drugim organima, građanima i organizacijama civilnog društva;
  - o propisati mogućnost korišćenja dodatnih mehanizama kontrole nad izvršnom vlašću za koje nije potrebna saglasnost predstavnika vladajuće većine;
  - o uspostaviti mehanizme za praćenje sprovođenja zaključaka i preporuka koje usvaja Skupština i njena radna tijela;
  - o propisati sankcije za institucije, organe vlasti, fizička i druga pravna lica koja ne postupe po zaključcima i preporukama Skupštine i njenih radnih tijela;
  - o regulisati procedure za državne organe i druge institucije u vezi sa dostavljanjem informacija Skupštini Crne Gore i odrediti sankcije za neispunjavanje ove obaveze.
- + Skupštinski Odbor za antikorupciju treba da ojača svoju efektivnost i efikasnost na način što će:
  - o izmijeniti sastav Odbora i osigurati da poslanici iz opozicije imaju većinu članova u ovom radnom tijelu kao dodatni mehanizam kontrole;
  - o dati nadležnost Odboru, kao matičnom radnom tijelu, da ispituje zakone protiv korupcije, usvaja i prati sprovođenje antikorupcijskih strategija i akcionih planova; razmatra izvještaje tijela i nezavisnih tijela angažovanih u borbi protiv korupcije i usvaja preporuke i njihove unaprijeđene verzije, i daje mišljenja o prijedlozima za izbor i imenovanja osoba na

- 
- čelu svih institucija uključenih u borbu protiv korupcije;
    - održavati značajan broj sjednica koje se bave pitanjima korupcije koje za ishod imaju konkretne zaključke i preporuke.
  - + Zakonodavna vlast treba da unaprijedi Etički kodeks poslanika i njegovu primjenu kroz:
    - uvođenje mogućnosti da građani, pravna lica i službenici Skupštine mogu da podnose prijave protiv poslanika za kršenje Kodeksa;
    - propisivanje odredbi o sukobu interesa u procesu odlučivanja i vršenje kontrolne funkcije poslanika Skupštine Crne Gore;
    - razmatranje prijave na adekvatan način i sankcionisanje poslanika koji krše Kodeks.

## IZVORI

- <sup>36</sup> Skupština Crne Gore. O Skupštini, <https://www.skupstina.me/me/skupstina/o-skupstini>.
- <sup>37</sup> OEBS. 2023. Crna Gora. Vanredni parlamentarni izbori 11. juna 2023, decembar 2023. godine, str. 31-32, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/560454\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/560454_0.pdf).
- <sup>38</sup> Skupština Crne Gore. Radna grupa za izradu Nacrta zakona o Skupštini Crne Gore, <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/radna-grupa-za-izradu-nacrta-zakona-o-skupstini-crne-gore>.
- <sup>39</sup> Ukupna ocjena stuba, prema metodologiji, ne uzima u obzir indikator 1.2.7 Rodna zastupljenost.
- <sup>40</sup> Ustav Crne Gore, član 11.
- <sup>5</sup> Poslovnik o radu Skupštine, član 28.
- <sup>42</sup> Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, član 40.
- <sup>43</sup> Skupština Crne Gore. Budžet Skupštine, <https://www.skupstina.me/me/gradjani/finansije/budzet-skupstine>.
- <sup>44</sup> Skupština Crne Gore. 2021. Strategija razvoja ljudskih resursa, <https://api.skupstina.me/media/files/1630317106-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf>.
- <sup>45</sup> Skupština Crne Gore. 2021. Strategija razvoja ljudskih resursa, <https://api.skupstina.me/media/files/1630317106-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf>.
- <sup>46</sup> Skupština Crne Gore. 2023. Izvještaj o radu za 2022, str. 71, <https://api.skupstina.me/media/files/1688549215-godisnji-izvjestaj-2022-final.pdf>.
- <sup>47</sup> Skupština Crne Gore. 2023. Izvještaj o radu za 2022, str. 72, <https://api.skupstina.me/media/files/1688549215-godisnji-izvjestaj-2022-final.pdf>.
- <sup>48</sup> Skupština Crne Gore. 2023. Izvještaj o radu za 2022, str. 70, <https://api.skupstina.me/media/files/1688549215-godisnji-izvjestaj-2022-final.pdf>.
- <sup>49</sup> Ustav Crne Gore, član 11.
- <sup>50</sup> Ustav Crne Gore, član 11.
- <sup>51</sup> Ustav Crne Gore, član 92.
- <sup>52</sup> Ustav Crne Gore, član 90.
- <sup>53</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 128.
- <sup>54</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 9.
- <sup>55</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 12.
- <sup>56</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 34.
- <sup>57</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 86.
- <sup>58</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 86.
- <sup>59</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 92.
- <sup>60</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 92.
- <sup>61</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, članovi 218, 220 i 221.
- <sup>62</sup> Ustav Crne Gore, član 86.
- <sup>63</sup> Ustav Crne Gore, član 86.
- <sup>64</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 58.
- <sup>65</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 58a.
- <sup>66</sup> Fondacija za evropske progresivne studije (FEPS). 2023. Montenegro's political transition: From Djukanovic to where? (Politička tranzicija Crne Gore: Od Đukanovića do gdje?), <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/08/Montenegro-political-transition.pdf>.
- <sup>67</sup> Prva je imenovana 2020. godine na čelu sa Zdravkom Krivokapićem, druga 2021. godine sa Dritanom Abazovićem na funkciji premijera, a treća vlada je imenovana krajem 2023. godine na čelu sa Miloškom Spajićem.
- <sup>68</sup> Ovo je bilo posebno složeno za vrijeme Abazovićeve Vlade koja je postavljena manjinskom podrškom DPS-a, ali je ubrzo izgubila povjerenje i nastavila blisku saradnju sa Demokratskim frontom i Demokratama, koje su bile opozicione stranke.
- <sup>69</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>70</sup> Skupština je u više navrata formirala posebne odbore za izradu prijedloga izmjena izbornog zakonodavstva, ali onaj koji je djelovao tokom prethodnog saziva Skupštine nije dao konkretne prijedloge. Vidjeti: Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., str. 4, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>71</sup> Na primjer, izmjene zakona kojim se reguliše rad tužilaštva predložili su poslanici, a ne Vlada, iako je Vlada rukovodila procesom izrade zakona i organizovala neke konsultacije. Dodatne informacije su date u stubu koji se odnosi na tužilaštvo. Vidjeti: Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21.
- <sup>72</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

- <sup>73</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>74</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>75</sup> Kolegijum predsjednika Skupštine Crne Gore, na sjednici održanoj 25. marta 2021. godine, usvojio je Zaključak o formiranju Radne grupe za pripremu Nacrta zakona o Skupštini Crne Gore. Na ovom sastanku je takođe određen rok za pripremu nacrta do 1. oktobra 2021. godine. Vidjeti: Skupština Crne Gore, formirana Radna grupa za pripremu Nacrta zakona o Skupštini Crne Gore, 30. mart 2021., <https://www.skupstina.me/en/articles/working-group-for-preparing-draft-law-on-parliament-of-montenegro-formed>.
- <sup>76</sup> Portal Analitika. 2023., Zakon o oduzimanju imovine u fioci devet mjeseci, <https://www.portalanalitika.me/clanak/zakon-o-oduzimanju-imovine-u-fioci-devet-mjeseci>.
- <sup>77</sup> Ovi slučajevi su se desili u prošlosti kada je prethodni premijer optužio Skupštinu za diktaturu, <https://www.slobodnaevropa.org/a/sdp-vs-dps-djukanovic-optuzuje-opoziciju-za-parlamentarnu-diktaturu/25067782.html>.
- <sup>78</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, član 135.
- <sup>79</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, član 212.
- <sup>80</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, član 214.
- <sup>81</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, član 211.
- <sup>82</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, članovi 125 and 126.
- <sup>83</sup> Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore, član 124.
- <sup>84</sup> Skupština Crne Gore. Pravilnik o javnosti rada, <https://api.skupstina.me/media/files/1643189686-rules-on-publicity-of-work.pdf>.
- <sup>85</sup> Skupština Crne Gore, Građani, Predstavke, <https://www.skupstina.me/me/gradjani/predstavke>.
- <sup>86</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 17.
- <sup>87</sup> Vijesti, 2023. Skupština Crne Gore i dalje najtransparentniji parlament u regionu, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/678882/skupstina-crne-gore-i-dalje-najtransparentniji-parlament-u-regionu>.
- <sup>88</sup> Skupština Crne Gore. Sjednice Skupštine, <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>.
- <sup>89</sup> Skupština Crne Gore. Radna tijela, <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela>.
- <sup>90</sup> Skupština Crne Gore. Arhiva zapisnika <https://www.skupstina.me/me/sjednice/arhiva-zapisnika>.
- <sup>91</sup> Na primjer: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/280/4326-.pdf>.
- <sup>92</sup> Na primjer, izvještaj Sudskog savjeta o radu i stanju u pravosuđu dostupan je na internet stranici Skupštine, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/723/3091-17934-00-72-23-4.pdf>.
- <sup>93</sup> Skupština Crne Gore. Detalji YouTube kanala <https://www.youtube.com/@SkupstinaCrneGore>.
- <sup>94</sup> Skupština Crne Gore. Finansijski izvještaji, Izvještaj o utrošenim sredstvima, <https://www.skupstina.me/me/gradjani/finansije/finansijski-izvjestaji>.
- <sup>95</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, Pretraga izvještaja o prihodima i imovini, <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm>.
- <sup>96</sup> Skupština Crne Gore, Građani, Statistika <https://www.skupstina.me/me/gradjani/predstavke/statistika-za-predstavke>.
- <sup>97</sup> Skupština Crne Gore, Građani, Statistika <https://www.skupstina.me/me/gradjani/predstavke/statistika-za-predstavke>.
- <sup>98</sup> Skupština Crne Gore, 2023., Građani, Statistika, Predstavke (posjećeno u aprilu 2024.) <https://api.skupstina.me/media/files/1706017302-statistika-predstavke-2023.pdf>.
- <sup>99</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, član 56.
- <sup>100</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, član 60.
- <sup>101</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, član, član 54.
- <sup>102</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 67.
- <sup>103</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>104</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>105</sup> Omer Karabeg, 2022. Ko je prekršio Ustav - Đukanović ili vladajuća koalicija? RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-ustav-predsjednik-djukanovic-koalicija/32162992.html>.
- <sup>106</sup> Predrag Milić. 2022. Venecijanska komisija preporučila da se ne usvoje izmjene Zakona o predsjedniku Crne Gore, VOA, <https://www.glasamerike.net/a/venecijanska-komisija-izmjene-zakon-predsjednik-crna-gora/6870423.html>.
- <sup>107</sup> Euronews. 2023. Ustavni sud Crne Gore proglasio neustavnim izmjene Zakona o predsjedniku, <https://www.euronews.rs/evropa/region/91648/ustavni-sud-crne-gore-proglasio-neustavnim-izmjene-zakona-o-predsjedniku/vest>.

- <sup>108</sup> Državna revizorska institucija. 2018. Izvještaj o kontrolnoj reviziji Skupštine Crne Gore, <https://www.dri.co.me/doc/Izve%C5%A1taj%20o%20Kontrolnoj%20reviziji%20Skup%C5%A1tine%20Crne%20Gore.pdf>.
- <sup>109</sup> Vijesti. 2021. Petru Ivanoviću skinut imunitet, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/575415/petru-ivanovicu-skinut-imunitet>.
- <sup>110</sup> Etički kodeks poslanika Skupštine Crne Gore, <https://api.skupstina.me/media/files/1605829356-eticki-kodeks-poslanika.pdf>.
- <sup>111</sup> Etički kodeks poslanika Skupštine Crne Gore, član 24, <https://api.skupstina.me/media/files/1605829356-eticki-kodeks-poslanika.pdf>.
- <sup>112</sup> Etički kodeks poslanika Skupštine Crne Gore, član 15, <https://api.skupstina.me/media/files/1605829356-eticki-kodeks-poslanika.pdf>.
- <sup>113</sup> Etički kodeks poslanika Skupštine Crne Gore, član 16, <https://api.skupstina.me/media/files/1605829356-eticki-kodeks-poslanika.pdf>.
- <sup>114</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, više informacija je dato u stubu koji se odnosi na Agenciju za sprječavanje protiv korupcije.
- <sup>115</sup> Zakon o lobiranju, član 29.
- <sup>116</sup> Skupština Crne Gore. Izvještaj o radu Odbora za ljudska prava i slobode u 2022. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/3302/8684-00-63-8-22-.pdf>, Skupština Crne Gore. Izvještaj o radu Odbora za ljudska prava i slobode u 2021. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/3030/7702-00-63-8-21-.pdf>.
- <sup>117</sup> Javni registri dostupni na sajtu Agencije za sprječavanje korupcije: <https://www.antikorupcija.me/me/registri/>.
- <sup>118</sup> Vijesti. 2021. Devet poslanika prekršilo Zakon o sprečavanju korupcije, [https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/572756/ask-devet-poslanika-prekršlo-zakon-o-sprečavanju-korupcije](https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/572756/ask-devet-poslanika-prekrсило-zakon-o-sprečavanju-korupcije), Pobjeda. 2022. Više poslanika prekršilo Zakon o sprečavanju korupcije, <https://www.pobjeda.me/clanak/vise-poslanika-prekršlo-zakon-o-sprečavanju-korupcije-medu-njima-ibrahimovic-mitrovic-kordic>.
- <sup>119</sup> Vijesti. 2021. Devet poslanika prekršilo Zakon o sprečavanju korupcije, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/572756/ask-devet-poslanika-prekršlo-zakon-o-sprečavanju-korupcije>, Pobjeda. 2022. Više poslanika prekršilo Zakon o sprečavanju korupcije, <https://www.pobjeda.me/clanak/vise-poslanika-prekršlo-zakon-o-sprečavanju-korupcije-medu-njima-ibrahimovic-mitrovic-kordic>.
- <sup>120</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, čl.42.
- <sup>121</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a.
- <sup>122</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a.
- <sup>123</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).
- <sup>124</sup> Vijesti. 2023. Đurović: Samo 17 žena u novom sazivu Skupštine Crne Gore predstavlja veliki poraz za demokratiju, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/669158/djurovic-samo-17-zena-u-novom-sazivu-skupstine-crne-gore-predstavlja-veliki-poraz-za-demokratiju>.
- <sup>125</sup> Skupština Crne Gore, Radna tijela, <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela>.
- <sup>126</sup> Skupština Crne Gore, Danijela Đurović, <https://www.skupstina.me/en/presidents/danijela-durovic>; Skupština Crne Gore, Vesna Perović, <https://www.skupstina.me/me/predsjednici/vesna-perovic>.
- <sup>127</sup> Poslovnik o radu Skupštine, član 79.
- <sup>128</sup> Poslovnik o radu Skupštine, član 81.
- <sup>129</sup> Poslovnik o radu Skupštine, član 81.
- <sup>130</sup> Poslovnik o radu Skupštine, član 82.
- <sup>131</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.
- <sup>132</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, članovi 73 i 75, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.
- <sup>133</sup> Milena Muk i Bojana Pravić, 2022., Koliko se skupštinski odbori miješaju u svoj posao? Analiza rada pet odbora (1. oktobar 2021 – 1. oktobar 2022. godine), str. 15, <https://media.institut-alternativa.org/2022/12/Koliko-se-skupstinski-odbor-i-mijes%CC%8Caju-u-svoj-posao.pdf>.
- <sup>134</sup> Poslovnik Skupštine, članovi 187 do 193.
- <sup>135</sup> Ustav Crne Gore, član 107.
- <sup>136</sup> Ustav Crne Gore, član 107.
- <sup>137</sup> Glas Amerike. 2022. Crnogorski parlament izglasao nepovjerenje Vladi Dritana Abazovića, <https://www.glasamerike.net/a/balkan-crna-gora-parlament-glasanje-vlada-nepoverenje-abazovic-djukanovic-dps/6708084.html>.
- <sup>138</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>139</sup> Ustav Crne Gore, član 108.
- <sup>140</sup> Ustav Crne Gore, član 108.



- <sup>141</sup> Skupština Crne Gore. 2021. Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini, <https://api.skupstina.me/media/files/1617800539-akcioni-plan-za-jacanje-zakonodavne-i-kontrolne-uloge-skupstine-crne-gore-u-2021-godini.pdf>.
- <sup>142</sup> Venecijanska komisija. 2021. Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)005-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)005-mne).
- <sup>143</sup> Lela Šćepanović. 2023. Koga je sve uhapsio novi specijalni tužilac Crne Gore?, RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/novi-specijalni-tuzilac-cg-hapsenja/32372425.html>.
- <sup>144</sup> Aneta Durović. 2023. Nove zabrinutosti Evropske komisije zbog 'anti-mafija' zakona u Crnoj, <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropska-komisija-crna-gora-zakon-oduzimanje-imovine-stecene-kriminalnom/32264090.html>.
- <sup>145</sup> Vijesti, 2023. Građani na čekanju dok političari pregovaraju - pola godine nije donijet nijedan zakon, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/673777/gradjani-na-cekanju-dok-politricari-pregovaraju-pola-godine-nije-donijet-nijedan-zakon>; Radmila Grbić. 2023. MANS: Ovoga nigdje na svijetu nema, Libertas press <https://libertaspress.me/single-news/328>.
- <sup>146</sup> RTCG, 2022., Iz procedure povučena tri prijedloga zakona prethodne vlade, <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/362665/iz-procedure-povucena-tri-prijedloga-zakona-prethodne-vlade.html>.
- <sup>147</sup> Access Info i MANS. 2018. Analiza izmjena i dopuna iz 2017. godine koje podrivaju Zakon o slobodnom pristupu informacijama, <https://www.mans.co.me/analiza-izmjena-i-dopuna-iz-2017-godine-koje-podrivaju-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama/>.
- <sup>148</sup> Access Info Europe. 2018. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore – Analiza, str. 5, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/11/AnalizaZoSPI.pdf>.
- <sup>149</sup> Access Info Europe. 2018. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore – Analiza, str. 5, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/11/AnalizaZoSPI.pdf>.
- <sup>150</sup> Mina. 2023. Utvrđen Nacrt izmjena Zakona o sprečavanju korupcije, <https://mina.news/vijesti-iz-crne-gore/utvrden-nacrt-izmjena-zakona-o-sprecavanju-korupcije/>.
- <sup>151</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>152</sup> Skupština Crne Gore. 2023. Odluka o obrazovanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/121/3279-18883-00-71-23-3-4.pdf>.
- <sup>153</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.
- <sup>154</sup> Skupština Crne Gore. Odbor za antikorupciju, <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/odbor-za-antikorupciju>.
- <sup>155</sup> Ana Đurnić. 2020. Montenegrin Parliament and the Agency for Prevention of Corruption: To Save a Sinking Ship, Policy brief No 35 (Skupština Crne Gore i Agencija za sprječavanje korupcije: Spasiti brod koji tone, Kratki prikaz politike br. 35) Institut za demokratiju Societas Civilis Skopje, str. 5, <https://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/AnaDzurnikEN.pdf>.
- <sup>156</sup> Ana Đurnić. 2020. Montenegrin Parliament and the Agency for Prevention of Corruption: To Save a Sinking Ship, Policy brief No 35 (Skupština Crne Gore i Agencija za sprječavanje korupcije: Spasiti brod koji tone, Kratki prikaz politike br. 35) Institut za demokratiju Societas Civilis Skopje, str. 5, <https://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/AnaDzurnikEN.pdf>.
- <sup>157</sup> Ana Đurnić. 2020. Montenegrin Parliament and the Agency for Prevention of Corruption: To Save a Sinking Ship, Policy brief No 35 (Skupština Crne Gore i Agencija za sprječavanje korupcije: Spasiti brod koji tone, Kratki prikaz politike br. 35) Institut za demokratiju Societas Civilis Skopje, str. 5, <https://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/AnaDzurnikEN.pdf>.
- <sup>158</sup> Ana Đurnić. 2020. Montenegrin Parliament and the Agency for Prevention of Corruption: To Save a Sinking Ship, Policy brief No 35 (Skupština Crne Gore i Agencija za sprječavanje korupcije: Spasiti brod koji tone, Kratki prikaz politike br. 35) Institut za demokratiju Societas Civilis Skopje, str. 5, <https://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/AnaDzurnikEN.pdf>.
- <sup>159</sup> Milena Muk i Bojana Pravić. Koliko se skupštinski odbori miješaju u svoj posao? Analiza rada pet odbora (1. oktobar 2021 – 1. oktobar 2022. godine), oktobar 2022. godine, <https://media.institut-alternativa.org/2022/12/Koliko-se-skupstinski-odbor-i-mijes%CC%8Caju-u-svoj-posao.pdf>.

**IZVRŠNA VLAST**

## KRATAK PREGLED

Aktuelna izvršna vlast je na funkciji od 31. oktobra 2023. godine, kada je izglasana nova vlada na čelu sa Miloškom Spajićem. Vlada se sastoji od 19 ministarstava i ima 5 potpredsjednika vlade. Devet ministara i Premijer su iz Pokreta Evropa sad, četiri ministra i dva potpredsjednika vlade su iz Demokratske Crne Gore, Socijalistička narodna partija ima dva ministra, od kojih je jedan potpredsjednik vlade, Albanski forum ima tri ministra, od kojih je jedan potpredsjednik vlade, dok Civis ima jednog potpredsjednika vlade.

Izvršna vlast je i dalje jedna od najvećih grana vlasti u Crnoj Gori, a Ustavom je odgovorna za sprovođenje unutrašnje i spoljne politike. Vlada Crne Gore je i dalje jedan od najvećih potrošača državnog budžeta (96 %), ali i jedna od najmanje transparentnih grana vlasti. Tokom proteklih nekoliko godina, Vlada je postala jedan od najvećih poslodavaca u zemlji, a reforma javne uprave i dalje ne donosi željene rezultate. Na primjer, optimizacija javne uprave je jedan od ciljeva Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026.<sup>160</sup> Međutim, broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou nastavlja da raste, bez adekvatne prethodne procjene.<sup>161</sup>

Zbog dugotrajne političke krize, Vlada je bila u takozvanom tehničkom mandatu, nakon što je izgubila većinsku podršku u Skupštini u avgustu 2022. godine. Izvršna vlast je zbog toga ostala bez odgovarajuće institucionalne kontrole, sa vrlo malo korišćenih mehanizama kontrole nakon problematičnih Vladinih odluka u protekloj godini. Nakon parlamentarnih izbora u junu 2023. godine, nova vlada je formirana u oktobru 2023. godine.

Sveukupno, uloga izvršne vlasti u zemlji u procesu EU integracija je ograničena opštom političkom krizom, ali i pojedinačnim interesima političkih stranaka. Ovo je bilo naročito vidljivo tokom mandata tzv. tehničke vlade bivšeg premijera Dritana Abazovića. Nova administracija premijera Miloška Spajića zauzima nešto proaktivniji pristup prema procesu EU integracija, ali i dalje ne uspijeva da pokrene zaustavljene reforme. Ovo je jasno vidljivo u sprovođenju reformi, posebno onih koje se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ključni antikorupcijski zakoni nisu usklađeni sa stvarnim potrebama države koja pati od sistemske korupcije, a izvršna vlast ne ulaže dovoljno napora u oporavak zarobljenih institucija. Ovo je posebno vidljivo u slučaju pravosudnih reformi i obezbjeđivanja finansijske podrške tužilaštvu od strane izvršne vlasti.

Pored toga, Crna Gora još uvijek nema Zakon o Vladi, koji je, prema najnovijem izvještaju Evropske komisije, jedan od ključnih zakonskih akata za poboljšanje cjelokupnog upravljanja.<sup>162</sup> Na primjer, ovaj zakon bi mogao pomoći u razjašnjavanju mjera integriteta koje se odnose na ministre i njihove savjetnike.<sup>163</sup> Kada je riječ o internoj kontroli u javnom sektoru, i dalje su prisutni značajni izazovi, posebno u pogledu odgovornosti upravljanja i sistema za otkrivanje nepravilnosti.

Postoje izazovi i kada je u pitanju transparentnost, jer javnost često nije u mogućnosti da dobije relevantne informacije, poput zapisnika sa sjednica kabineta. Izostanak ovog zakona bio je očigledan tokom mandata tehničke vlade, koja je maksimalno iskoristila činjenicu da njena nadležnost u poređenju sa „redovnom“ izvršnom vlašću nije bila ograničena na bilo koji način.

## IZVRŠNA VLAST



|                    | Indikator                   | Zakon | Praksa |
|--------------------|-----------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                     | n/a   | 75     |
|                    | Nezavisnost                 | 75    | 75     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost             | 50    | 25     |
|                    | Odgovornost                 | 50    | 25     |
|                    | Integritet                  | 50    | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Upravljanje javnim sektorom |       | 25     |
|                    | Pravni sistem               |       | 25     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 2.1.1 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri izvršna vlast posjeduje odgovarajuće resurse za efikasno izvršavanje svojih dužnosti?**



Izvršna vlast generalno posjeduje odgovarajuće resurse za efikasno izvršavanje svih svojih dužnosti. Međutim, visoke stope fluktuacije zaposlenih (posebno kada je riječ o gubitku znanja o procesu pristupanja EU) i smanjeni kriterijumi za zapošljavanje izazvali su zabrinutost Evropske komisije.

Državni budžet za 2023. godinu iznosio je 2,85 milijardi eura, od čega je 506 miliona eura obezbijeđeno kroz zajmove i donacije.<sup>164</sup> Centralna Vlada i njene agencije i komisije troše gotovo cio državni budžet (96 %), dok se preostali dio, otprilike 100 miliona eura, troši na druge grane vlasti, uključujući kabinet predsjednika, sudstvo, tužilaštvo itd.<sup>165</sup>

Najnoviji dostupni podaci o zvaničnom broju zaposlenih u centralnoj vladi su iz 2021. godine, kada je usvojena Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026.<sup>166</sup> Na centralnom nivou postoji 459 institucija, dok na lokalnom nivou postoji dodatnih 79 institucija.<sup>167</sup> Trenutna, 44. Vlada Crne Gore sastoji se od 19 ministarstava, pet potpredsjednika vlade i premijera<sup>168</sup>. Prema podacima iz 2021. godine, broj zaposlenih na centralnom nivou iznosio je 44.936, dok je na lokalnom nivou bilo 6.655 zaposlenih.<sup>169</sup>

Međutim, sumnja se da je ovaj broj znatno veći, imajući u vidu da je politički motivisano zapošljavanje i dalje jedan od najčešće korišćenih mehanizama za uticaj na izborne rezultate od strane političkih partija.

Izveštaj MANS-a iz 2022. godine pokazuje da je preko 12.000 ugovora o zapošljavanju potpisano u periodu od oktobra 2022. (lokalni izbori 2022. godine) do aprila 2023. godine (predsjednički izbori).<sup>170</sup> Tehnička vlada je zaključila 60% više ugovora o djelu u martu i aprilu 2023. godine u poređenju sa istim periodom prethodne godine.<sup>171</sup> Kada je riječ o potrošenom novcu, uoči predsjedničkih izbora u martu i aprilu 2023. godine, tehnička vlada je potrošila 3,2 miliona eura, dok je u istom periodu prethodne godine potrošeno 2,1 milion eura.<sup>172</sup>

Krajem 2020. godine, Skupština Crne Gore usvojila je izmjene Zakona o državnim službenicima, kada je uvela niže kriterijume za zapošljavanje u javnoj upravi<sup>173</sup>. U Izveštaju o proširenju za 2022. godinu za Crnu Goru, ovo pitanje je i dalje izazivalo zabrinutost. Reorganizacija javne uprave i izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima usvojene 2021. godine rezultirale su visokim fluktuacijama zaposlenih i gubitkom znanja o pitanjima vezanim za proces pristupanja EU, što je usporilo tempo reformi i izazvalo stalnu zabrinutost u vezi sa zapošljavanjem na osnovu zasluga, stručnosti i nezavisnosti državnih službenika. Ove bojazni su navedene i u najnovijem izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu u kom se, između ostalih preporuka, sugerise da Crna Gora treba da izmijeni Zakon o državnim službenicima i

namještenicima kako bi osigurala zapošljavanje na osnovu zasluga.<sup>174,175</sup>

## INDIKATOR 2.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je, prema zakonu, izvršna vlast nezavisna?**



*Postoje sveobuhvatni zakoni koji nastoje da osiguraju nezavisnost izvršne vlasti. Međutim, Ustav daje Skupštini konačnu nadležnost nad raznim nacionalnim pitanjima, kao što su politika zaduživanja i raspolaganje državnom imovinom, čime se onemogućava donošenje ključnih odluka bez zakonodavne grane vlasti. Crna Gora ostaje jedina zemlja na Balkanu bez posebnog zakona koji reguliše rad svoje vlade, a iako je Nacrt zakona o Vladi izrađen u septembru 2022. godine, još uvijek čeka na usvajanje u Skupštini.*

Prema Ustavu, Vlada Crne Gore je nezavisna u svom djelovanju, uz jasnu podjelu vlasti na izvršnu, zakonodavnu (Skupština Crne Gore) i sudsku vlast (sudstvo i tužilaštvo).<sup>176</sup> Ustav takođe definiše da je svaka grana vlasti ograničena tim aktom i zakonima, dok odnosi među granama vlasti počivaju na principima ravnoteže i međusobne kontrole.<sup>177</sup>

Pravnu kontrolu rada Vlade, prema Ustavu, dominantno vrši Skupština putem kontrolnih mehanizama kao što su parlamentarna istraga<sup>178</sup>, interpelacija<sup>179</sup> i mehanizam izglasavanja nepovjerenja Vladi<sup>180</sup>. Ustav Crne Gore takođe definiše da je Vlada Crne Gore odgovorna za vođenje unutrašnje i vanjske politike Crne Gore, kao i za izvršavanje zakona.<sup>181</sup>

Međutim, Ustav takođe definiše da Skupština ima konačnu odluku o brojnim pitanjima koja se tiču države, uključujući politiku zaduživanja (uzimanje zajmova) i upravljanje državnom imovinom čija je vrijednost definisana posebnim zakonom.<sup>182</sup> Na ovaj način, ključne odluke od javnog interesa ne mogu biti donešene bez kontrole zakonodavne vlasti nad izvršnom. Dodatan mehanizam kontrole pruža i

sudska vlast koja može poništiti odluke Vlade ukoliko su u suprotnosti sa Ustavom ili zakonima.<sup>183</sup>

U septembru 2022. godine, Vlada Crne Gore je izradila Nacrt zakona o Vladi<sup>184</sup>, ali on još uvijek nije usvojen u Skupštini Crne Gore. Nije bilo pravih javnih konsultacija/saslušanja, a dokument trenutno razmatraju Evropska komisija i Venecijanska komisija.

Međutim, sam tekst ne sadrži dodatne ili konkretnije mehanizme samoregulacije (u odnosu na one definisane Ustavom) koji bi mogli unaprijediti nadzor.<sup>185</sup> Crna Gora je do danas i dalje jedina zemlja u regionu Balkana čija vlada nije regulisana posebnim zakonom.

## INDIKATOR 2.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je izvršna vlast nezavisna u praksi?**



*Izvršna vlast uglavnom radi bez miješanja drugih aktera.*

Uopšteno posmatrano, Vlada Crne Gore je nezavisna u svom radu, dok je tzv. neprimjeren uticaj više politički motivisan i dolazi od političkih partija unutar crnogorskog političkog sistema. Do 2020. godine, jedna politička partija (Demokratska partija socijalista - DPS) dominirala je izvršnom i zakonodavnom vlašću u Crnoj Gori, gdje su suprotstavljeni interesi između ove dvije grane vlasti bili izuzetno rijetki i skoro nepostojeći.

Pad režima DPS-a nakon parlamentarnih izbora 2020. godine doveo je na vlast razne opozicione političke partije sa različitim pojedinačnim interesima. Ti interesi nisu uvijek usklađeni na zakonodavnom i izvršnom nivou, što (najčešće) rezultira neprimjerenim uticajem Skupštine i poslanika na rad Vlade. To je posebno bio slučaj prilikom usvajanja državnog budžeta 2021. godine, kada je podrška usvajanju bila uslovljena političkim partijama koje čine većinu u parlamentu, kao što je amandman Demokratskog fronta kojim se

onemogućava ranije planirano zaduživanje od 1,4 milijarde eura.<sup>186</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 2.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje propisi koji za cilj imaju transparentan rad izvršne vlasti?***



*Iako u drugim zakonima postoji niz odredbi o transparentnosti Vlade, nepostojanje zakona o Vladi dovodi do nedostatka regulative kojom se osigurava potpuna transparentnost rada Vlade Crne Gore.*

Poslovnik o radu Vlade definiše da svi materijali i informacije vezani za aktivnosti Vlade i njenih tijela moraju biti prikupljeni i objavljeni na internom portalu Generalnog sekretarijata Vlade.<sup>187</sup>

Međutim, ovaj portal nije dostupan javnosti. Ne postoji zakonska odredba koja obavezuje Vladu da objavljuje zapisnike sa sjednica kabineta, dok Vlada odlučuje koji materijali razmatrani na tim sjednicama će biti dostupni javnosti.<sup>188</sup>

Budžet Vlade mora biti objavljen nakon usvajanja na sjednici kabineta, a kasnije i na portalu Skupštine, nakon što ga usvoje poslanici.<sup>189</sup>

Zakon o sprječavanju korupcije definiše obavezu svih javnih funkcionera u zemlji (uključujući izvršne vlasti) da redovno podnose izvještaj o svojim prihodima i imovini.<sup>190</sup> Javni funkcioneri su dužni da jednom godišnje podnose izvještaj o svojim prihodima i imovini, ali i da podnesu vanredni izvještaj kada je promjena u njihovim prihodima i/ili imovini veća od 5000 eura.<sup>191</sup>

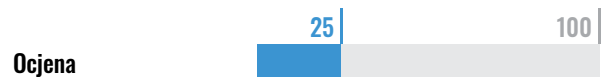
Agencija za sprječavanje korupcije, osnovana 2016. godine, ima zakonska ovlaštenja da sprovodi Zakon o sprječavanju korupcije i zahtijeva objavljivanje prihoda i imovine javnih funkcionera izvršne vlasti.<sup>192</sup>

Transparentnost rada Vlade uređena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, a prema

zakonu, rad Vlade mora biti javan.<sup>193</sup> Konkretno, uredbе, odluke, poslovnici, odluke o imenovanju, određivanju i razrješenju i drugi propisi koje donosi Vlada moraju biti objavljeni u Službenom listu.<sup>194</sup>

### INDIKATOR 2.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

***U praksi, u kojoj mjeri je prisutna transparentnost u radu izvršne vlasti?***



*Javnost često nije u mogućnosti da dobije mnogo informacija, kao što su zapisnici sa sjednica kabineta. Sredinom 2022. godine, veliki sajber napad na informacijski sistem Vlade, koji je doveo do gašenja Vladinog portala i kompromitovanja raznih javnih usluga na mreži, ostao je neriješen više od godinu dana kasnije; a glavni Vladini internet portali su sada funkcionalni.*

Sredinom 2022. godine, informacijski sistem Vlade bio je izložen velikom sajber napadu, što je dovelo do gašenja Vladine internet stranice.<sup>195</sup> Više od godinu dana kasnije, nema konačnih informacija o tome ko je stajao iza sajber napada. Prema informacijama Ministarstva javne uprave, sajber napad je uticao na 17 informacijskih sistema unutar 10 institucija, dok su niz javnih usluga na mreži, uključujući glavni Vladin internet portal, kao i internet portale Poreske uprave i Uprave carina, bili kompromitovani.<sup>196</sup> Glavni Vladini internet portali i informacijski sistemi su trenutno funkcionalni i ponovo dostupni javnosti.

Vladin (državni) budžet je dostupan javnosti na internet stranicama Vlade i Skupštine. Budžet se takođe objavljuje u Službenom listu. Međutim, budžet nije dostupan u otvorenom formatu (Excel) koji bi omogućio bolju transparentnost i analizu njegovog sadržaja, već je dostupan u PDF formatu.<sup>197</sup>

Zapisnici sa sjednica kabineta (sjednica Vlade) nisu javno dostupni, niti postoji zakonska obaveza Vlade da ih objavljuje. Na internet stranici Vlade postoji poseban dio gdje se objavljuju dnevni redovi

sastanaka, zajedno sa materijalima koji su razmatrani.<sup>198</sup> Pilot projekat prenosa sjednica kabineta putem YouTube-a<sup>199</sup> obustavljena je dolaskom kabineta premijera Spajića na vlast, što se uglavnom smatra korakom unazad kada je u pitanju transparentnost rada Vlade.<sup>200</sup>

Javni funkcioneri prijavljuju svoju imovinu nadležnoj Agenciji za sprječavanje korupcije, koja analizira podatke i objavljuje ih na svojoj internet stranici u formi pretražive onlajn baze podataka.<sup>201</sup>

Prema Godišnjem izvještaju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u 2022. godini, Vlada je primila blizu 7000 zahtjeva za pristup informacijama.<sup>202</sup> Od tog broja, preko 1800 zahtjeva za pristup informacijama je odbijeno iz raznih razloga.<sup>203</sup>

Vlada ulaže određene napore u prevođenje glavnih politika i propisa na jednostavan jezik kako bi bio razumljiv široj populaciji. Ovo se najčešće dešava prilikom predstavljanja novih razvojnih strategija u različitim oblastima poput poljoprivrede<sup>204</sup> i obrazovanja.<sup>205</sup>

## INDICATOR 2.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje obavezuju članove izvršne vlasti da izvještavaju o svojim postupcima i da za njih budu odgovorni?***



*Iako postoji niz odredbi koje pokrivaju aspekte odgovornosti izvršne vlasti, kontrolni mehanizmi, poput parlamentarnih istraga i saslušanja, zahtijevaju odluku većine u Skupštini, koju često donose vladajuće partije. Takođe, članovi izvršne vlasti nisu zakonski obavezni da proaktivno obrazlažu svoje odluke.*

Prema Ustavu, postoje tri glavna mehanizma za odgovornost Vlade prema Skupštini, uključujući parlamentarnu istragu, interpelaciju i glasanje o nepovjerenju Vladi (vidjeti 1.3.1).<sup>206</sup>

Parlamentarna istraga je detaljno definisana Zakonom o parlamentarnoj istrazi iz 2012. godine.<sup>207</sup>

Poslovnik Skupštine takođe definiše detalje "Premijerskog sata" koji omogućava poslanicima da postavljaju pitanja premijeru i ministrima tokom sjednice Skupštine.<sup>208</sup> Isti dokument definiše procedure za organizaciju kontrolnih i konsultativnih saslušanja od strane skupštinskih odbora.<sup>209</sup> Poslovnik Skupštine definiše mogućnost da Skupština donese i usvoji zaključke koji su obavezujući za Vladu.<sup>210</sup> Pored postojećih kontrolnih mehanizama, Skupština je krajem 2010. godine usvojila Zakon o parlamentarnom nadzoru u sektoru bezbjednosti i odbrane, koji detaljno opisuje procedure za odgovornost policije, vojske, obavještajnih i srodnih institucija izvršne vlasti.<sup>211</sup>

Da bi ovi kontrolni mehanizmi (parlamentarna istraga, konsultativna<sup>212</sup> i kontrolna saslušanja) bili sprovedeni, Skupština mora donijeti odluku nakon glasanja većine u Skupštini, obično iste većine koja formira izvršnu vlast. Ovo predstavlja mogućnost za vladajuće partije/koalicije da blokiraju inicijative opozicionih partija za nadzor, što smanjuje odgovornost izvršne vlasti.

Članovi izvršne vlasti i/ili Vlade nisu primorani nijednom zakonskom odredbom da proaktivno obrazlažu svoje odluke. S druge strane, poslanici mogu zatražiti te informacije koristeći mehanizme nadzora.<sup>213</sup>

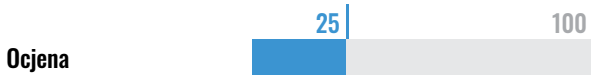
Konsultacije sa javnošću definisane su Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona<sup>214</sup>, koja obavezuje Vladu da organizuje javnu raspravu prilikom izrade nacrtu zakona koji se tiče prava, obaveza i pravnih interesa građana. Prema ovoj Uredbi, javna rasprava traje najmanje 30 dana.<sup>215</sup>

Prema Ustavu, Skupština može pokrenuti postupak glasanja o nepovjerenju za cijelokupnu Vladu/kabinet, ali ne i za pojedinačne ministre.<sup>216</sup> Pojedinačni ministri mogu biti smijenjeni samo na osnovu odluke premijera, koju kasnije potvrđuje Skupština.<sup>217</sup>



## INDIKATOR 2.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji efikasan nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti u praksi?**



*Mehanizmi nadzora nad aktivnostima izvršne vlasti rijetko se primjenjuju ili su uglavnom bez posljedica.*

Posljednji Akcioni plan za jačanje nadzorne uloge Skupštine Crne Gore usvojen je za 2021. godinu<sup>218</sup>, ali nema javno dostupnih informacija o njegovom sprovođenju. Prema crnogorskoj NVO Institut alternativa, trenutni saziv Skupštine Crne Gore nije unaprijedio svoju kontrolnu i nadzornu ulogu. Njihovi nalazi pokazuju da su do septembra 2022. godine skupštinski odbori donijeli ukupno 16 izvještaja sa sjednica kontrolnih saslušanja, od kojih samo pet sadrži konkretne zaključke.<sup>219</sup> U drugim slučajevima, Skupština nije uspjela da donese zaključke, što je rezultiralo niskim uticajem njihove kontrole nad izvršnom vlašću.<sup>220</sup>

U avgustu 2022. godine, Skupština Crne Gore uskratila je podršku 43. Vladi Crne Gore<sup>221</sup>, čime ju je stavila u tzv. "tehnički mandat" koji nije prepoznat Ustavom. Ustav definiše da Vlada koja izgubi podršku u Skupštini nastavlja sa radom dok se ne izabere nova, ali bez detalja o trajanju njenog mandata u međuvremenu.<sup>222</sup>

Nakon toga, nijedna kontrolna mehanizam, uključujući parlamentarnu istragu, kontrolno ili konsultativno saslušanje. Pored toga, više od godinu dana nije održana nijedna obavezna mjesečna sjednica Skupštine na kojoj bi poslanici mogli postavljati pitanja premijeru i njegovom kabinetu.<sup>223</sup>

Rad izvršne vlasti dominantno revidira Državna revizorska institucija i objavljuje u Godišnjoj reviziji Završnog računa budžeta, zajedno sa dijelom budžeta koji se odnosi na Vladu.<sup>224</sup>

O godišnjim revizijama raspravljaju poslanici Skupštine na sjednicama Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, kao i na plenarnoj sjednici Skupštine. Ovaj dokument se razmatra zajedno sa

nacrtom Zakona o završnom računu budžeta za prethodnu godinu. Nema informacija o tome da je izvršna vlast formalno ometala revizije.

Nakon završetka ere prethodnog režima 2020. godine, nalazi Državne revizorske institucije često se doživljavaju kao politički motivisani protiv članova nove vlade.<sup>225</sup>

U protekloj godini bilo je brojnih primjera gdje je Vlada razvijala ključne antikorupcijske zakone bez pravilno organizovanih i sprovedenih procesa konsultacija.<sup>226</sup> Analiza NVO Institut alternativa pokazuje da je od 2021. do marta 2023. Godine, 70 % predloženih zakona obrađeno bez pravilno organizovanih javnih konsultacija.<sup>227</sup>

Mehanizmi sankcionisanja ministara i drugih članova Vlade rijetko se koriste i, generalno, nisu efikasni. Na nivou Vlade nema vidljivih rezultata bilo kakvih napora izvršne vlasti da prepozna i sankcioniše loš rad ministara. Nije bilo primjera u okviru Vlada (2021-2023.) da je neki ministar smijenjen zbog očiglednih kršenja zakona. U pomenutom periodu, podnijeto je nekoliko krivičnih prijava<sup>228</sup> protiv ministara za konkretna kršenja zakona<sup>229</sup>, ali reakcija izvršne vlasti i dalje izostaje.

## INDIKATOR 2.2.5 INTEGRITET (ZAKON)

**U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi namijenjeni osiguravanju integriteta članova izvršne vlasti?**



*Iako ne postoji etički kodeks, postoji niz zakona koji osiguravaju integritet članova izvršne vlasti. Međutim, iako postoji opšti Eticki kodeks državnih službenika i namještenika, GRECO primjećuje u svom najnovijem izvještaju o Crnoj Gori da se njegova pravila ne odnose na lica na najvišim izvršnim funkcijama i da kodeks ne sadrži sankcije za bilo koju vrstu prekršaja.*

Ne postoji poseban etički kodeks za članove izvršne vlasti, ali je 2018. godine Vlada usvojila opšti Eticki kodeks državnih službenika i namještenika.<sup>230</sup> Ovaj dokument ne uključuje antikorupcijske odredbe, niti pravila o sukobu interesa. U svom najnovijem

izvještaju o Crnoj Gori, GRECO je istakao da pravila ovog Kodeksa nisu usmjerena na lica na najvišim izvršnim funkcijama.<sup>231</sup> Iako je Agencija za sprječavanje korupcije pripremila smjernice, Ministarstvo pravde treba da ih pretvori u obavezujući etički kodeks za ministre i političke zvaničnike.<sup>232</sup> GRECO je takođe istakao da trenutni Kodeks ne nudi odgovarajuće mehanizme za sprovođenje, uključujući sankcije za kršenje Kodeksa.<sup>233</sup>

Ova pitanja, uključujući ona vezane za poklone, ograničenja po prestanku javne funkcije, gostovanja i druga, definisana su Zakonom o sprječavanju korupcije. Ovaj zakon takođe reguliše proces podnošenja izvještaja o imovini i prihodima, i zaštitu zviždača<sup>234</sup> (vidjeti 10.2.5).

## INDIKATOR 2.2.6 INTEGRITET (PRAKSA)

***U kojoj mjeri se integritet članova izvršne vlasti osigurava u praksi?***



*Mjere kojima se obezbjeđuje integritet članova izvršne vlasti, kao što su sankcije za nedolično ponašanje, rijetko se primjenjuju.*

U najnovijim evaluacionim izvještajima GRECO tima iz 2022. godine se navodi da aktuelni Etički kodeks za državne službenike i namještenike nije efikasan u pozivanju članova izvršne vlasti na odgovornost, što zahtijeva njegove izmjene i strožiji kodeks, naročito za ministre. Taj revidirani kodeks treba da sadrži snažne mehanizme za njegovo sprovođenje, uključujući sankcije za svako kršenje. Nedostatak napretka u donošenju Zakona o Vladi, koji je zamišljen kao osnova za ovaj etički kodeks, predstavlja smetnju za ove ključne promjene.<sup>235</sup>

Fenomen "rotirajućih vrata" ne predstavlja ozbiljnu zabrinutost u kontekstu Crne Gore.

Kada je riječ o zviždačima, Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) bilježi povećan broj zviždača koji se obratili ovoj instituciji sa 382. prijave u 2023. godini, uključujući i one iz prethodnog perioda, što je za

trećinu više u poređenju sa 2021. godinom i najviši broj od osnivanja ASK-a.<sup>236</sup> Od tog broja, 69 prijava je konačno obrađeno.<sup>237</sup> Evropska komisija je u izvještaju za 2023. godinu navela da su potrebni dalji održivi rezultati, a naglasila je i da je Crna Gora jedina zemlja u regionu bez posebnog zakona o zviždačima.<sup>238</sup> Međutim, statistika ne pravi razliku koliko se ovih prijava odnosi na vladine institucije.

Prema najnovijim sveobuhvatnim podacima Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), u 2023. godini su obradili 30 slučajeva koji se odnose na pitanje sukoba interesa i sve su završeni.<sup>239</sup> Nijedan od tih slučajeva nije se odnosio na člana izvršne vlasti. Prethodno, u 2020. godini, Agencija je donijela sedam odluka u kojima je utvrdila da su ministri i premijer prekršili zakon u vezi sa prijavljivanjem prihoda i imovine, a u 2021. godini, četiri takve odluke.<sup>240</sup> Nakon odluka ASK-a donijetih između 2016. i 2021. godine, došlo je do deset ostavki političkih funkcionera, od kojih je jedan bio ministar, dva državna sekretara i dva specijalna savjetnika potpredsjednika Vlade.<sup>241</sup>

## INDIKATOR 2.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

***U kojoj mjeri su žene zastupljene na različitim nivoima izvršne vlasti (kabinet i druga predsjednička imenovanja ili slično)?***



*Trenutno, manje od 18 % članova Vlade čine žene, i nijedna od njih nije potpredsjednica Vlade, iako je predviđeno pet mjesta za potpredsjednike vlade.*

Pravična zastupljenost žena u različitim aspektima društvenog života definisana je Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, koji je posljednji put izmijenjen 2015. godine, a koji definiše obavezu državnih institucija (uključujući izvršnu vlast) da osiguraju ravnopravno učešće žena i muškaraca u javnom životu.<sup>242</sup> U julu 2021. godine, Vlada je usvojila nacionalnu strategiju<sup>243</sup> za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025. godine i izvještaj za 2022. godinu.<sup>244</sup>

Zvanični podaci Vlade o učešću žena u izvršnoj vlasti su izuzetno zastarjeli i ne pružaju jasnu sliku o rodnoj ravnoteži u vršenju funkcija.<sup>245</sup> Prema podacima iz istraživanja Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) iz 2022. godine, u vladi Zdravka Krivokapića, izabranoj u decembru 2020. godine, žene su zauzimale 4 ministarska mjesta, što čini 33,33 %.<sup>246</sup> Sljedeća vlada Dritana Abazovića imala je 19% žena, dok trenutna vlada ima manje od 18%, jer žene drže samo četiri ministarska mjesta.<sup>247</sup>

Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu navodi da je političko učešće žena i dalje nisko na lokalnom nivou, sa izuzetkom Podgorice i Budve.<sup>248</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 2.3.1 UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM (ZAKON I PRAKSA)

***U kojoj mjeri je izvršna vlast posvećena i angažovana u razvijanju dobrog upravljanja javnim sektorom?***



*Izvršna vlast je uglavnom neaktivna i neuspješna u razvijanju javnog sektora koji počiva na visokom nivou transparentnosti, odgovornosti, integriteta i inkluzivnosti.*

U junu 2023. godine, Vlada Crne Gore usvojila je Izveštaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu<sup>249</sup>. Izveštaj sadrži objedinjene informacije iz 18 ministarstava, 17 državnih direkcija, 2 državna sekretarijata, 5 agencija i drugih državnih tijela i subjekata.

Prema ovom izvještaju, četiri ministarstva imaju interni dokument koji detaljno opisuje internu saradnju sa subjektima nad kojima vrše nadzor. S obzirom na to da Ministarstvo prosvjete nije odgovorilo na anketu u najnovijem izvještaju, ali je pozitivno odgovorilo za 2021. godinu, i ako računamo to ministarstvo, i dalje je manje od jedne

trećine ministarstava odgovorilo na anketu ili je dobilo.<sup>250</sup>

Izveštaj ističe ključne izazove, uključujući upravljačku odgovornost kao jedan od najvećih problema u javnom sektoru, te sistem za prijavljivanje obavještenja o sumnjama na nepravilnosti kao jednu od najslabijih karika u strukturi unutrašnje kontrole.<sup>251</sup> Integriranje koncepta upravljačke odgovornosti prepoznato je kao jedan od ključnih ciljeva u Strategiji reforme javne uprave, jer se utvrđivanje odgovornosti i ovlašćenja za postizanje ciljeva smatra ključnim za efikasno upravljanje, prema Izveštaju o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.<sup>252</sup> Na primjer, ovaj dokument naglašava da upravljačka odgovornost znači da se sredstva ne troše samo u skladu sa odobrenim budžetom, već i radi postizanja postavljenih ciljeva.<sup>253</sup> Još jedan važan izazov koji ovaj izvještaj identifikuje odnosi se na procjenu rizika za otkrivanje nepravilnosti u organima javnog sektora, te se ističe da upravljanje rizicima ima preventivnu ulogu u pogledu nepravilnosti.<sup>254</sup>

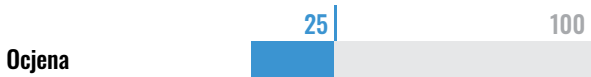
Izveštaj napominje da, iako javni sektor sprovodi mjere za ublažavanje rizika, one nisu sistematične, već se doživljavaju kao administrativna aktivnost.<sup>255</sup>

Izvršna vlast ne pruža podsticajne nagrade za transparentnost niti slične nefinansijske podsticaje javnom sektoru za sprovođenje svojih aktivnosti na transparentan, odgovoran i inkluzivan način. Međutim, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru omogućava ministrima i drugim rukovodiocima državnih institucija da finansijski nagrade državne službenike za njihov izuzetan rad, do 45% visine njihove osnovne zarade za uloženi dodatni trud i/ili za obavljanje izuzetno teških zadataka i poslova.<sup>256</sup>

Ove nagrade se nerijetko šturo ili potpuno ne obrazlažu javnosti. Nalazi Državne revizorske institucije za 2022. godinu pokazuju da je Ministarstvo unutrašnjih poslova prošle godine potrošilo iznos od 1,35 miliona eura na takve nagrade, bez jasnog obrazloženja i bez navođenja konkretnih rezultata koji su postignuti i za koje vrste poslova su državni službenici nagrađeni.<sup>257</sup>

## INDIKATOR 2.3.2 PRAVNI SISTEM

**U kojoj mjeri izvršna vlast daje prioritet javnoj odgovornosti i borbi protiv korupcije kao pitanjima od državne važnosti?**



*Zbog čestih promjena vlasti od 2020. godine, izvršna vlast je posvetila malo pažnje promociji javne odgovornosti i borbi protiv korupcije.*

Tokom perioda 2022-2024, Crna Gora je doživjela snažnu političku krizu, koja je značajno uticala na rad na integraciji u EU. Ovo je posebno vidljivo kada su u pitanju zakonodavne reforme u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. U pomenutom periodu, 42. i 43. vlada su izgubile podršku većine u Skupštini Crne Gore, što je spriječilo prijeko potrebne antikorupcijske reforme.

Postoji niz zakona i amandmana na zakone koje izvršna vlast nije završila u prethodnom periodu, uključujući amandmane na Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakon o nezakonitom bogaćenju, Krivični zakonik Crne Gore, Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, Zakon o javnim nabavkama i druge zakone u oblastima sklonim korupciji.

U julu 2020. godine, Vlada je najavila početak rada na Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2023-2026.<sup>258</sup> Nakon izbora 44. Vlade, osnovan je novi Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije sa ovlašćenjem da razvije novu strategiju.<sup>259</sup> Međutim, nema informacija o napretku u razvoju ovog dokumenta, niti o njegovom završetku.

Uprkos činjenici da je borba protiv korupcije integralni dio javnog diskursa izvršne vlasti, rezultati izostaju, i država održava određeni nivo spremnosti za borbu protiv korupcije.<sup>260</sup>

## INTERAKCIJE

Izvršna vlast ima najveću interakciju (relevantnu za njen rad na borbi protiv korupcije) sa zakonodavnom vlašću, ali i sa Državnom revizorskom institucijom i civilnim društvom.

Odnosi sa zakonodavnom vlašću su složeni, ali i slabo definisani zakonom zbog nedostatka zakona o Vladi i Skupštini. Ovo je posebno vidljivo u oblasti skupštinskog nadzora, koji se ne sprovodi dovoljno zbog političke krize i čestih promjena vlasti od 2020. godine. Rad Vlade, posebno u oblasti izrade zakonodavstva, često je blokiran političkim agendama različitih političkih partija. U tom smislu, došlo je do negativnog uticaja bojkota parlamenta od strane pojedinih djelova parlamenta na izvršnu vlast kada je u pitanju donošenje antikorupcijskih zakona i politika, ali i imenovanja, što je proces koji je često uslovljen političkim interesima. Državna revizorska institucija jedna je od rijetkih institucija koja sprovodi detaljnu kontrolu rada izvršne vlasti, što zahtijeva intenzivnu interakciju. Nakon revizije rada izvršne vlasti, DRI redovno izrađuje izvještaje sa konkretnim zaključcima i preporukama. Međutim, izvještaji DRI rijetko rezultiraju povećanjem transparentnosti i/ili odgovornosti izvršne vlasti (vidjeti 9.2.4). Postoji mnogo prostora za unaprjeđenje odnosa između izvršne vlasti i DRI, čak i u vezi sa ispunjavanjem najosnovnijih zahtjeva revizorskog procesa.

Odnosi između izvršne vlasti i civilnog društva treba da dostignu svoj puni potencijal, posebno nakon velikih političkih promjena iz 2020. godine. Iako izvršna vlast obećava potpunu transparentnost i otvorenost prema široj javnosti i civilnom društvu, situacija u stvarnosti je prilično drugačija.

Civilno društvo je i dalje prepoznato od strane izvršne vlasti kao neko ko usporava njihove planove zahtijevanjem veće transparentnosti, dok su pojedine izjave samog premijera prerasle u tvrdnje da neke nevladine organizacije rade u interesu organizovanog kriminala<sup>261</sup> ili određenih političkih partija.<sup>262</sup>

## PREPORUKE

- + Skupština treba da usvoji nacrt Zakona o Vladi Crne Gore koji će jasno definisati:
  - o procedure za proaktivno objavljivanje relevantnih informacija o aktivnostima vlade, uključujući objavljivanje zapisnika sa sjednica kabineta;
  - o procedure za definisanje mehanizama saradnje sa drugim institucijama i društvenim akterima;
  - o nadležnosti u tehničkom mandatu kako bi se spriječila zloupotreba ovlašćenja u tom periodu.
  
- + Vlada treba da unaprijedi sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane izvršne vlasti preciznijim definisanjem nadležnosti za pokretanje prekršajnih postupaka protiv državnih organa i odgovornih lica unutar njih u slučajevima kada ne postupaju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, i treba da usvoji proceduru za proaktivnije objavljivanje informacija u posjedu Vlade.
  
- + Vlada treba da izradi unaprijeđene procedure za internu kontrolu u sklopu izvršne vlasti sa bolje definisanim mehanizmima za sprovođenje provjera i pregled stanja učinka Vlade na svim nivoima.

## IZVORI

- <sup>160</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru za 2023., <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>161</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru za 2023., <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>162</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru za 2023., <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>163</sup> GRECO. 2022. Crna Gora. Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.
- <sup>164</sup> Zakon o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/4e94903f-a74f-4915-a692-bcf8eb42622c?version=1.0>.
- <sup>165</sup> Zakon o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/4e94903f-a74f-4915-a692-bcf8eb42622c?version=1.0>.
- <sup>166</sup> Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>.
- <sup>167</sup> Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>.
- <sup>168</sup> Vlada Crne Gore. Sastav Vlade, <https://www.gov.me/vlada-crne-gore/sastav-vlade>.
- <sup>169</sup> Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026, strana 149 <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>.
- <sup>170</sup> Istraživanje MANS-a o zapošljavanju u državnim institucijama tokom lokalnih izbora 2022. i predsjedničkih izbora 2023, <https://www.cistakampanja.me/predizborno-zaposljavanje-podaci-ask-a/>.
- <sup>171</sup> Aneta Durović. 2023. "Prikupljanje izborne podrške u Crnoj Gori ugovorima o djelu," RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-kampanja-crna-gora/32426132.html>.
- <sup>172</sup> Aneta Durović. 2023. "Prikupljanje izborne podrške u Crnoj Gori ugovorima o djelu," RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-kampanja-crna-gora/32426132.html>.
- <sup>173</sup> Izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima iz 2020., <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/72/2422-14015-23-2-20-4.pdf>.
- <sup>174</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>175</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj za Crnu Goru za 2022. godinu, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>176</sup> Ustav Crne Gore, član 11, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>177</sup> Ustav Crne Gore, član 11, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>178</sup> Ustav Crne Gore, član 109, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>179</sup> Ustav Crne Gore, član 108, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>180</sup> Ustav Crne Gore, član 107, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>181</sup> Ustav Crne Gore, član 100, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>182</sup> Ustav Crne Gore, član 82, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>183</sup> Ustav Crne Gore, član 149, <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>184</sup> Nacrt zakona o Vladi, <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>.
- <sup>185</sup> Nacrt zakona o Vladi, <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>.
- <sup>186</sup> Radio Slobodna Evropa. Spor Parlamenta i Vlade Crne Gore o najnižim primanjima, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-predlog-budzeta/31619519.html>; AL Jazeera. 2021. Krivokapić: Ako budžet ne bude održiv, podnosimo ostavku, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/12/28/krivokapic-ako-budzet-ne-bude-odrziv-podnosimo-ostavku>.
- <sup>187</sup> Poslovnik o radu Vlade Crne Gore. 2018. Službeni list Crne Gore br. 062/18, član 45 <https://wapi.gov.me/download-preview/04972dde-fc60-4a80-b587-f0a3efc1bfdf?version=1.0>.
- <sup>188</sup> Poslovnik o radu Vlade Crne Gore. 2018. Službeni list Crne Gore br. 062/18, član 71 <https://wapi.gov.me/download-preview/04972dde-fc60-4a80-b587-f0a3efc1bfdf?version=1.0>.
- <sup>189</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Službeni list, 44/2012, 30/2017, član 12, <https://www.gov.me/dokumenta/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4>.
- <sup>190</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list, 42/2017, član 23; Poslovnik o radu Vlade Crne Gore, Službeni list 062/18, 2018, član 45 <https://wapi.gov.me/download-preview/04972dde-fc60-4a80-b587-f0a3efc1bfdf?version=1.0>.
- <sup>191</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list, 42/2017, član 23; Poslovnik o radu Vlade Crne Gore, Službeni list 062/18, 2018, član 45 <https://wapi.gov.me/download-preview/04972dde-fc60-4a80-b587-f0a3efc1bfdf?version=1.0>.
- <sup>192</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list, 42/2017, član 23, Poslovnik o radu Vlade Crne Gore, Službeni list 062/18, 2018, član 45 <https://wapi.gov.me/download-preview/04972dde-fc60-4a80-b587-f0a3efc1bfdf?version=1.0>.

- <sup>193</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj pete evaluacione runde, 2022, str. 19, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>194</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj pete evaluacione runde, 2022, str. 19, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>195</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. Serveri Vlade Crne Gore i državnih organa pod cyber napadima, (posjećeno 8. septembra 2023.) <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2022/8/22/sajtovi-vlade-crne-gore-i-drzavnih-organa-pod-sajber-napadima>.
- <sup>196</sup> Balkan Insight. 2023. Oskudni resursi čine Crnu Goru izloženom sajber prijetnjama (posjećeno 8. septembra 2023.) <https://balkaninsight.com/sr/2023/05/09/oskudni-resursi-cine-crnu-goru-izlozenom-sajber-prijetnjama/>.
- <sup>197</sup> Budžet Crne Gore za 2023. <https://wapi.gov.me/download-preview/4e94903f-a74f-4915-a692-bcf8eb42622c?version=1.0>.
- <sup>198</sup> Sjednice Vlade (sastanci kabineta) [https://www.gov.me/vijesti?sort=published\\_at&tags=239&page=1](https://www.gov.me/vijesti?sort=published_at&tags=239&page=1).
- <sup>199</sup> Primjer prenosa sjednice kabineta putem YouTube-a, 68. sjednica Vlade, 3. oktobar 2023. [https://youtu.be/bTzenTq3ktw?si=wOE8XpfM2\\_6LWHBC](https://youtu.be/bTzenTq3ktw?si=wOE8XpfM2_6LWHBC).
- <sup>200</sup> Saopštenje opozicione partije o ukidanju direktnog prenosa sjednica kabineta <https://www.cdm.me/politika/ura-spajic-ukinuo-tv-prenose-sjednica-vlade-sta-to-krije-od-gradana/>.
- <sup>201</sup> Baza podataka Agencije za sprječavanje korupcije sa informacijama o prijavljenoj imovini javnih funkcionera: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm>.
- <sup>202</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 42 [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/izvjestaj%202022.docx).
- <sup>203</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 43 [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/izvjestaj%202022.docx).
- <sup>204</sup> Vladin vodič kroz agrobudžet 2023. godinu <https://www.gov.me/dokumenta/6b136244-4743-4cd8-ae1-6f39bc7c5b97>.
- <sup>205</sup> Vladin vodič kroz sistem obrazovanja, <https://www.gov.me/dokumenta/a93d84cf-472a-442d-ab53-a0148ab73f8f>.
- <sup>206</sup> Ustav Crne Gore, članovi 107, 108 i 109 <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>.
- <sup>207</sup> Zakon o parlamentarnoj istrazi, Službeni list 38/12 [http://www.podaci.net/gCGO/propis/Zakon\\_o\\_parlamentarnoj/Z-pistra04v1238.html](http://www.podaci.net/gCGO/propis/Zakon_o_parlamentarnoj/Z-pistra04v1238.html).
- <sup>208</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, <https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf>.
- <sup>209</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, <https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf>.
- <sup>210</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 129 <https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf>.
- <sup>211</sup> Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane <https://www.gov.me/dokumenta/b52786c5-746c-4661-a557-e9ca3636f829>.
- <sup>212</sup> Prema Poslovniku, član 75, postoji izuzetak u slučaju kontrolnih saslušanja gdje manjina poslanika ima pravo da samostalno pokrene ovaj mehanizam pred skupštinskim odborima dva puta godišnje, jednom u proljećnom i jednom u jesenjem zasijedanju.
- <sup>213</sup> Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 50 <https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf>.
- <sup>214</sup> Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona, <https://wapi.gov.me/download-preview/49cbecf6-6566-4be2-aeaa-997280662dd3?version=1.0>.
- <sup>215</sup> Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona, član 4 <https://wapi.gov.me/download-preview/49cbecf6-6566-4be2-aeaa-997280662dd3?version=1.0>.
- <sup>216</sup> Ustav Crne Gore, član 107.
- <sup>217</sup> Ustav Crne Gore, član 105.
- <sup>218</sup> Akcioni plan za jačanje jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore, <https://www.skupstina.me/me/clanci/akcioni-plan-za-jacanje-zakonodavne-i-kontrolne-uloge-skupstine-crne-gore-u-2021-godini>.
- <sup>219</sup> Istraživanje NVO Institut alternative. 2022. (posjećeno 13. septembra 2023.), <https://institut-alternativa.org/dvije-godine-27-saziva-skupstine-zanemarivanje-obaveza-iza-fasade-parlamentarnog-nadzora/>.
- <sup>220</sup> Istraživanje NVO Institut alternative. 2022. (posjećeno 13. septembra 2023.), <https://institut-alternativa.org/dvije-godine-27-saziva-skupstine-zanemarivanje-obaveza-iza-fasade-parlamentarnog-nadzora/>.
- <sup>221</sup> Aljazeera. 2022. Izglasano nepovjerenje 43. Vladi Crne Gore, (posjećeno u septembru 2023.) <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2022/8/19/predstavljen-prijedlog-rekonstrukcije-vlade-crne-gore>.
- <sup>222</sup> Ustav Crne Gore, član 110.
- <sup>223</sup> Dnevne novine "DAN". 2023. "Manjinska vlada srušila sve rekorde bezakonja", <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/sagovornici-dana-ocjenjuju-manjinska-vlada-srusila-sve-rekorde-bezakonja-5204728>.
- <sup>224</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. Službeni list 070/17, član 9, <https://www.dri.co.me/zakon-o-dravnoj-revizorskoj-instituciji>.
- <sup>225</sup> Portal Bankar.me. 2022. "DRI politička institucija, jedva čekam provjeru SDT-a" (posjećeno 14. septembra 2023.), <https://www.bankar.me/2022/11/02/spajic-dri-politicka-institucija-jedva-cekam-provjeru-sdt-a/>.
- <sup>226</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Vlada je forsirala usvajanje Zakona o konfiskaciji imovine bez organizovane javne rasprave (posjećeno u septembru 2023.),

<https://www.hracion.org/2022/12/16/hra-trazimo-javnu-raspravu-o-zakonu-o-oduzimanju-imovine/>.

<sup>227</sup> Analiza NVO Institut alternativa. 2023. (posjećeno u septembru 2023.),

<https://institut-alternativa.org/sedamdeset-posto-zakona-prolazi-bez-javne-rasprave-skoro-svi-bez-procjene-finansijskog-uticaja/>.

<sup>228</sup> MANS. 2021. Krivična prijava protiv ministra Mitrovića, (posjećeno u septembru 2023.)

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/540775/mans-krivicna-prijava-protiv-mitrovica-zbog-nelegalne-gradnje>.

<sup>229</sup> MANS. 2022. MANS podnio krivičnu prijavu protiv Bojanića, (posjećeno u septembru 2023.) <https://mina.news/mina-business-ekonomske-vijesti-iz-crne-gore/mans-podnio-krivicnu-prijavu-protiv-bojanica/>.

<sup>230</sup> Etički kodeks državnih službenika i namještenika. 2018. Službeni list 2/18,

<https://wapi.gov.me/download-preview/1b60309b-7065-449e-b331-f46c37d9c901?version=1.0>.

<sup>231</sup> GRECO. 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>232</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>233</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>234</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>235</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 15,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>236</sup> ASK. 2023. Godišnji izvještaj, strana 14

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).

<sup>237</sup> ASK. 2023. Godišnji izvještaj, strana 14

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).

<sup>238</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru 2023, strana 37

[https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).

<sup>239</sup> ASK. 2023. Godišnji izvještaj, strana 3

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).

<sup>240</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 30,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>241</sup> GRECO, 2022. Crna Gore, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 30,

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.

<sup>242</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Službeni list, 035/15, član 3,

[https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858\\_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf).

<sup>243</sup> Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti. 2021. <https://www.gov.me/dokumenta/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd>.

<sup>244</sup> Izvještaj o sprovođenju Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti,

<https://www.gov.me/dokumenta/00303903-9045-4c6a-afed-b6e82ebc552b>.

<sup>245</sup> Informacije o učešću žena u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, jul 2015.,

<https://wapi.gov.me/download/00039e2e-fecb-4b7e-960e-227dbc90ae2b?version=1.0>.

<sup>246</sup> Centar za razvoj nevladinih organizacija. 2022. Istraživanje o rodnoj ravnopravnosti,

<https://crnvo.me/wp-content/uploads/2022/12/Rodna-ravnopravnost-Nedostizan-cilj-crnogorske-politike-PUBLIKACIJA.pdf>.

<sup>247</sup> Željka Vučinić. 2023. Ni brojnije Vlade, ni manje žena, Vijesti,

<https://www.vijesti.me/vijesti/politika/680530/ni-brojnije-vlade-ni-manje-zena>.

<sup>248</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru 2023, str. 15,

[https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).

<sup>249</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>250</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, str. 14,

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>251</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, strana 4,

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>252</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, strana. 4,

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>253</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, strana 15,

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>254</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, strana 19,

<https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.



<sup>255</sup> Izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, strana 20, <https://www.gov.me/dokumenta/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2>.

<sup>256</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, članovi 18 i 19, Službeni list 34/19, <https://wapi.gov.me/download-preview/db9294d4-a698-461a-aaef-fa5708d1c609?version=1.0>.

<sup>257</sup> Dnevne novine Vijesti. 2023. "MUP "izuzetne" častio 1.350.000 eura, (posjećeno 28. oktobra 2023. godine) <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/679439/mup-izuzetne-castio-1350000-eura>.

<sup>258</sup> Dnevne novine "Vijesti". Vlada priprema nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, 30. jun 2022., (posjećeno 14. septembra 2023.),

<https://www.vijesti.me/vijesti/politika/611150/vlada-priprema-nacionalnu-strategiju-za-borbu-protiv-korupcije-gradjani-da-daju-sugestije>.

<sup>259</sup> Informacije o osnivanju novog Savjeta,

<https://rtnk.me/politika/koprivica-na-celu-savjeta-za-borbu-protiv-korupcije-milovic-zamjenik/>.

<sup>260</sup> Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>261</sup> Portal VOP. 2023. Premijer Abazović odgovara na kritike na Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, (posjećeno u septembru 2023.),

<https://volimpodgoricu.me/novosti/pocinjem-da-sumnjam-da-neko-ne-zeli-da-se-kavackom-i-skaljarskom-klanu-oduzme-imovina>.

<sup>262</sup> Dnevne novine "Vijesti". 2023. "Abazović: MANS vodi kampanju za jednu političku opciju", 31. maj 2023. (posjećeno u septembru 2023.), <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/658820/abazovic-mans-vodi-kampanju-za-jednu-politicku-opciju>.

**SUDSTVO**

## KRATAK PREGLED

Sudski sistem Crne Gore čine osnovni sudovi, viši sudovi, Apelacioni sud, koji odlučuje o žalbama protiv prvostepenih odluka viših sudova, i Vrhovni sud, koji je najviši sud, nadležan za jedinstvenu primjenu zakona i rješavanje sukoba nadležnosti između sudova.<sup>263</sup> Postoji 15 osnovnih sudova, nadležnih za rješavanje sporova i rješavanje u predmetima u prvom stepenu, i dva viša suda (u Podgorici i Bijelom Polju), koji su drugostepeni sudovi, koji odlučuju po žalbama na odluke osnovnih sudova.<sup>264</sup> Crna Gora ima i specijalizovane sudove, kao što su Upravni sud, koji odlučuje u predmetima iz upravnog prava, i Privredni sud, koji odlučuje u privrednim sporovima.<sup>265</sup> Pored toga, postoje i tri prekršajna suda u Bijelom Polju, Budvi i Podgorici i Viši sud za prekršaje u Podgorici.<sup>266</sup> Sudski savjet je, pored Tužilačkog savjeta, centralna institucija za samoupravu u pravosudnom sistemu, nadležna za rad sudija u Crnoj Gori.<sup>267</sup> Pored ostalih zakonskih nadležnosti, Sudski savjet je nadležan za imenovanje i razrješenje sudija i predsjednika sudova.<sup>268</sup> Čine ga predsjednik Vrhovnog suda, koga bira Sudski savjet, ministar pravde i osam izabranih članova, od kojih su četiri iz reda sudija, koje bira Konferencija sudija, i četiri ugledna pravnika, sa najmanje 15 godina iskustva, koje bira Skupština.<sup>269</sup>

Budžet sudstva nije dovoljan za obavljanje svojih dužnosti. Sudstvu nedostaju ljudski resursi u vidu sudija kao i radne prostorije. To je dovelo do puštanja iz pritvora blizu hiljadu lica uhapšenih za teška krivična djela, ali i krađe dokaza iz sudskih prostorija. Osim toga, nije omogućeno imenovanje laika za članove Sudskog savjeta na osnovu zasluga, a potrebne su i druge reforme, kao što je uvođenje lustracije, posebno za visoke funkcije, i ukidanje članstva ministra pravde u Sudskom savjetu po službenoj dužnosti.

Ustav i Zakon garantuju nezavisnost sudstva. U praksi se sudije, a naročito članovi Sudskog savjeta, ne biraju na osnovu profesionalnih, već političkih kriterijuma.

Članovima Sudskog savjeta je istekao mandat, a Skupština nije uspjela da postigne potrebnu dvotrećinsku većinu za nova imenovanja do kraja 2023. godine. Skupština je 21. decembra 2023. godine izabrala tri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.<sup>270</sup> Višegodišnji rad u nepotpunom sastavu podrivao je donošenje odluka Sudskog savjeta, jer je u nekoliko slučajeva bila potrebna dvotrećinska većina, kao što je imenovanje predsjednika Vrhovnog suda, što je narušilo cjelokupno funkcionisanje sudskog sistema.<sup>271</sup>

Prije političkih promjena vladajuće elite 2020. godine, izabranim visokorangiranim sudijama, u tajnom postupku i suprotno zakonu, davane su novčane beneficije u vidu povoljnih kredita ili stanova od Vlade.

Javni pristup sudskim spisima ograničen je na pravosnažne sudske presude. Njihovi godišnji izvještaji nisu sveobuhvatni.

Sudstvu nedostaje odgovornost, a postojeći mehanizmi nisu efikasni. Povećava se broj sudija koji ne prijavljuju tačno svoju imovinu i/ili prihode, ali ne snose odgovornost. Komisija za etički kodeks sudija nije radila do kraja marta 2024. godine<sup>272</sup> a prije nego što je njen rad blokiran, rezultati su uveliko izostajali.

Upravni sud je nadležan da preispituje radnje izvršne vlasti, ali u praksi nije efikasan.

Sudstvo nije posvećeno sankcionisanju korupcije i njihovi rezultati su i dalje veoma ograničeni. Široka upotreba sporazuma o priznanju krivice sa sankcijama koje su ispod zakonskog minimuma dodatno podriva rezultate u ovoj oblasti. Građani smatraju da korupcija u pravosuđu predstavlja jednu od ključnih prepreka u postizanju rezultata. Nedavna hapšenja najviših sudskih zvaničnika za krivična djela korupcije i organizovanog kriminala potvrđuju takvo mišljenje.

## SUDSTVO



|                    | Indikator              | Zakon | Praksa |
|--------------------|------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                | 50    | 25     |
|                    | Nezavisnost            | 75    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost        | 50    | 50     |
|                    | Odgovornost            | 50    | 0      |
|                    | Mehanizmi integriteta  | 75    | 0      |
| <b>Uloga</b>       | Nadzor izvršnih vlasti |       | 50     |
|                    | Presude za korupciju   |       | 0      |
|                    | Uzajamna pravna pomoć  |       | 50     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 3.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje zakoni koji imaju za cilj da obezbijede sudstvu odgovarajuće zarade i radne uslove?**



Zakonom su propisane zarade sudija, ali njihova visina zavisi od odluka Vlade. Budžet se predlaže Vladi, ne postoji obavezan minimum, ali predstavnici sudstva imaju pravo da učestvuju na sjednici Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu državnog budžeta.

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru reguliše zarade u sudstvu i propisuje koeficijent za svako radno mjesto.<sup>273</sup> Vlada svake godine određuje zadate iznose koji se množe sa koeficijentom za obračun zarade za svakog zaposlenog u javnom sektoru.<sup>274</sup> Zakonom je predviđeno i da zarade za zaposlene čiji je rad od posebnog značaja mogu biti veće od propisanih, uz saglasnost Vlade.<sup>275</sup>

Sudstvo je predložilo da se Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama regulišu zarade sudija, a Sudski savjet da odlučuje o koeficijentima, kako bi se obezbijedila veća nezavisnost od izvršne vlasti.<sup>276</sup> Taj predlog nije prihvatila izvršna vlast iako je bio u skladu sa preporukama Venecijanske komisije<sup>277</sup>.

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama izmijenjen je u junu 2024. godine<sup>278</sup>, a u njemu se navodi da sudije imaju pravo na zaradu, naknadu, druge naknade i prava u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije u skladu sa zakonom kojim se uređuju zarade nosilaca

sudskih funkcija.<sup>279</sup> Sudski savjet daje mišljenja na nacрте propisa koji se odnose na zarade i ostvarivanje drugih prava i dužnosti sudija.<sup>280</sup>

Međutim, do donošenja zakona koji će regulisati zarade nosilaca sudskih funkcija, sudije imaju pravo na zaradu u skladu sa zakonom kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru<sup>281</sup>.

Prema Zakonu, Sudski savjet donosi procedure za povećanje zarada u određenim slučajevima. Takođe, Zakonom je navedeno da zaposleni u javnom sektoru koji se bave pitanjima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina imaju pravo na poseban dodatak na platu koji je propisan odlukom Vlade.<sup>282</sup> Na osnovu ovih članova zakona, zarade mogu biti povećane do 45 %<sup>283</sup>. Pravo na povećane zarade imaju i zaposleni koji u svom radu postižu izvanredne rezultate.<sup>284</sup>

Zarade sudija mogu biti umanjene samo kao rezultat disciplinskog postupka.<sup>285</sup> Štaviše, ako je sudija prouzrokovao štetu državnom budžetu donijevši rješenje suprotno zakonu, država ima pravo da traži naknadu iznosa samo u slučajevima kada je sudija namjerno prouzrokovao tu štetu.<sup>286</sup>

Zakonom je navedeno da se sredstva za rad sudstva obezbjeđuju kao poseban program državnog budžeta.<sup>287</sup> Sudski savjet dostavlja predlog godišnjeg budžeta Vladi, a njegov predsjednik ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojima se raspravlja o predlogu državnog budžeta.<sup>288</sup>

Međutim, zakon ne zahtijeva da se sudstvu obezbijedi minimalni procenat državnog budžeta.

### INDIKATOR 3.1.2 RESURSI (PRAKSA)

***U kojoj mjeri sudstvo ima odgovarajuće količine finansijskih sredstava, osoblja i infrastrukture da bi efikasno funkcionisalo u praksi?***



*Budžet sudstva nije dovoljan za obavljanje svojih dužnosti, a izvršna vlast je smanjila njihove predloge budžeta bez objašnjenja. Pravosuđu nedostaju sudije, službenici i osnovni resursi za efikasno poslovanje. Zbog nedovoljnog broja sudija, blizu hiljadu uhapšenih za teška krivična djela biće pušteno iz pritvora. Prostorije ovih institucija, uključujući i prostor u kome se čuvaju dokazi, nemaju elementarnu bezbjednost što je otkriveno kada su dokazi ukradeni iz sudskih prostorija kroz podzemni tunel koji su prokopali kriminalci.*

Budžet sudstva nije dovoljan za obavljanje svojih dužnosti, smatraju u Vrhovnom sudu.<sup>289</sup> Ovo je posebno slučaj sa Višim sudom u Podgorici koji nema sredstava čak ni za osnovni kancelarijski materijal.<sup>290</sup>

U praksi, svi sudovi svoje predloge budžeta dostavljaju Sudskom savjetu koji izrađuje i dostavlja predlog budžeta za sudstvo Ministarstvu finansija<sup>291</sup>. Međutim, Ministarstvo može smanjiti budžet za sudstvo u svom konačnom predlogu koji se podnosi Skupštini bez ikakvih prethodnih konsultacija sa sudstvom.<sup>292</sup> Na primjer, Sudski savjet je tražio 37 miliona eura za budžet za 2023. godinu, ali je umjesto toga dobio oko 30 miliona eura.<sup>293</sup>

Vrhovni sud smatra da zarade sudija nisu adekvatne<sup>294</sup>, ali nisu ni toliko niske da postoje jaki ekonomski razlozi za pribjegavanje korupciji. Postoji nedopustivo velika razlika između zarada sudija i advokata, posebno imajući u vidu složenost i odgovornost u njihovom radu<sup>295</sup>.

Vlada je u predlogu izmjena zakona prepoznala potrebu za povećanjem zarada sudijama osnovnih sudova, ali Sudski savjet izražava zabrinutost da se ne uzimaju u obzir druge potrebe sudstva.<sup>296</sup>

Prema mišljenju Sudskog savjeta, svi izvještaji sudstva koji se dostavljaju Skupštini ukazuju na nedostatak osnovnih sredstava za rad, naročito radnih prostorija<sup>297</sup>. Računarska oprema je prestara i/ili ne postoji, a pristup internetu ponekad nije dostupan.<sup>298</sup>

Sudstvu nedostaju sudije i službenici u gotovo svim sudovima<sup>299</sup>, a prisutna je i velika fluktuacija ljudskih resursa.<sup>300</sup>

Zbog nedostatka sudija u Višem sudu i dugih sudskih procesa, blizu 1.000 lica uhapšenih zbog organizovanog kriminala i drugih teških krivičnih djela biće pušteno iz pritvora.<sup>301</sup>

Nedavno je nekoliko lica prokopalo tunel do depoa Višeg suda u glavnom gradu Podgorici, gdje se čuvaju dokazi sa suđenja.<sup>302</sup> Tunel je korišćen za krađu dokaza, ali još uvijek nisu identifikovani svi slučajevi zahvaćeni pljačkom.<sup>303</sup> To je otkrilo nedostatak osnovnog obezbjeđivanja sudskih prostorija. Specijalna izvršiteljka Ujedinjenih nacija javno je izjavila da je šokirana neadekvatnim prostorijama za skladištenje arhive i dokaznog materijala, uključujući naoružanja i narkotika.<sup>304</sup>

Vrhovni sud ima Centralnu biblioteku sa pristupom sudskoj praksi u drugim zemljama, ali i dalje nema efikasan pristup odlukama Ustavnog suda<sup>305</sup>. Obuke za sudije organizuje Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije kako bi se unaprijedilo znanje sudija o zakonu, sudijskim vještinama, uključujući upravljanje sudom i predmetima i pisanje presuda.

### INDIKATOR 3.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri je sudstvo zakonski nezavisno?***



*Ustav i Zakon garantuju nezavisnost sudstva, ali predviđaju i da ministar pravde učestvuje u radu organa koji rukovodi sudstvom.*

Nezavisnost sudstva utemeljena je Ustavom koji predviđa da su sudovi samostalni i nezavisni, dok je Vrhovni sud najviši sud u zemlji.<sup>306</sup> Načelo

samostalnosti i nezavisnosti sudstva je takođe propisano zakonom.<sup>307</sup> Ustavni amandmani ove nezavisnosti mogu biti usvojeni samo ako za njih glasa dvije trećine svih poslanika u Skupštini, uz obezbijeđene mjere zaštite.<sup>308</sup>

Posljednjim izmjenama Ustava, usvojenim 2013. godine, kao i usvajanjem zakonskog okvira 2015. godine, ojačana je nezavisnost sudstva, posebno kroz uvođenje principa nepromjenjivosti sudija i smanjenje političkog uticaja na proces imenovanja sudija.<sup>309</sup>

Nadzor nad radom sudske administracije vrši Ministarstvo pravde.<sup>310</sup> Međutim, Ministarstvo ne smije da preuzima radnje koje bi mogle uticati na donošenje sudske odluke u sudskom postupku.<sup>311</sup>

Za imenovanje sudija nadležan je Sudski savjet, a čine ga predsjednik i devet članova.<sup>312</sup> Članovi Savjeta su predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira Konferencija sudija, četiri pravnik koje imenuje i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine i ministar nadležan za poslove pravosuđa.<sup>313</sup> Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nisu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom. Takođe, ministar pravde ne može biti biran za predsjednika Savjeta.<sup>314</sup> Štaviše, ministar pravde ne može da glasa u disciplinskom postupku protiv sudije.

Tijelo za praćenje borbe protiv korupcije Savjeta Evrope GRECO preporučilo je da se „ukine članstvo ministra pravde po službenoj dužnosti u Sudskom savjetu.“<sup>315</sup> Posljednjih nekoliko godina, Evropska unija takođe insistira na sprovođenju ove preporuke GRECO-a u okviru pregovaračkog poglavlja 23.

Sudijska funkcija je, prema Ustavu, stalna i može prestati samo na njegov/njen zahtjev, kada se steknu uslovi za starosnu penziju, ili ako je sudija osuđen na безусловnu kaznu zatvora.<sup>316</sup>

Sudija se razrješava dužnosti ako je osuđen/a za djelo koje ga/je čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.<sup>317</sup> Sudija ne može biti premješten ili upućen u drugi sud protiv svoje volje, osim

odlukom Sudskog savjeta u slučaju reorganizacije sudova.<sup>318</sup>

Zakonski okvir propisuje kriterijume za izbor sudija, njihovo napredovanje i imenovanje predsjednika sudova.<sup>319</sup> Međutim, ovi kriterijumi nisu dovoljno precizni i ostavljaju prostor za subjektivnost u odlučivanju.<sup>320</sup>

Protivzakonit uticaj na sudije tretira se kao krivično djelo, tako da svaki sudija može pokrenuti krivični postupak protiv osobe koja je pokušala da izvrši takav uticaj.<sup>321</sup>

Ne postoje odredbe kojima bi se predviđalo učešće organizacija civilnog sektora u izboru sudija, niti bilo kojih drugih radnji koje vrši Sudski savjet.

### INDIKATOR 3.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

#### ***U kojoj mjeri sudstvo radi bez uplitanja Vlade ili drugih aktera?***



*Ranije su članovi Savjeta birani kao rezultat prethodnih političkih dogovora u Skupštini, a birali su sudije istomišljenike. Tek nedavno je proces izbora donekle poboljšan davanjem razloga za izbor pojedinih sudija<sup>322</sup>, ali je članovima Savjeta istekao mandat, a Skupština nije uspjela da postigne potrebnu dvotrećinsku većinu za izbor novih članova. U prošlosti su izabrane visokorangirane sudije takođe dobijale finansijske beneficije od Vlade u tajnim postupcima, suprotno zakonu. Bivšu predsjednicu Vrhovnog suda tužilaštvo tereti za vršenje uticaja na sudije u korist organizovane kriminalne grupe.*

Bivša predsjednica Vrhovnog suda podnijela je ostavku u decembru 2020. godine i od tada je ovo mjesto upražnjeno.<sup>323</sup> Sudski savjet je u dva navrata predlagao vršioca dužnosti predsjednika iz reda sudija Vrhovnog suda.<sup>324</sup> Međutim, vršilac dužnosti predsjednika Vrhovnog suda takođe vrši funkciju člana Sudskog savjeta.<sup>325</sup>

Skupština od 2018. nije uspijevala da postigne potrebnu dvotrećinsku većinu za izbor članova

Sudskog savjeta. Kao rezultat toga, tri člana Sudskog savjeta iz reda pravnika nastavila su sa mandatom iako je on formalno istekao. Mandat im je produžen zbog privremenog mehanizma protiv zastoja koji je uveden 2018. godine izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.<sup>326</sup> Crnogorski parlament je 21. decembra 2023. godine konačno izabrao tri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.<sup>327</sup>

Sudski savjet je oštro kritikovan 2019. godine kada je izabrao bivšeg predsjednika Vrhovnog suda i nekoliko drugih predsjednika sudova, koji su na čelu svojih sudova već bili maksimalno dva mandata, za dodatni mandat.<sup>328</sup> Neki izabrani predsjednici sudova birani su na osmi mandat.<sup>329</sup> Nakon pritiska javnosti, uključujući kritike Evropske komisije<sup>330</sup>, bivši predsjednik Vrhovnog suda podnio je ostavku 2020. godine, ali su još tri predsjednika sudova sa višestrukim imenovanjima i dalje na funkciji.<sup>331</sup>

Nakon pet godina primjene novog sistema imenovanja sudija, praksa Sudskog savjeta je pokazala izvjesno poboljšanje, navode iz NVO Akcija za ljudska prava, koja prati rad Savjeta.<sup>332</sup> Međutim, izazovi u pogledu ažurnosti imenovanja sudija nakon njihove početne obuke, koja traje nekoliko mjeseci, i dalje su prisutni.<sup>333</sup>

Od 12. avgusta 2020. godine, na snazi su izmjene Zakona o penzijama, ali je Sudski savjet odlučio da sačeka da Ustavni sud ocijeni da li su te izmjene u skladu sa Ustavom. Godinu dana kasnije, 3. avgusta 2021. godine, Savjet je promijenio odluku i odlučio da 23 sudije odu u penziju.<sup>334</sup>

U januaru 2023. godine, Upravni sud je poništio odluku Sudskog savjeta o prestanku funkcije sutkinji Vrhovnog suda Vujanović sa 64 godine, ocijenivši je kao „diskriminatornu“. Savjet je prihvatilo odluku Upravnog suda i vratilo sutkinju Vujanović na posao. Nekoliko dana kasnije, Savjet je odluku o prestanku funkcije još jedne sutkinje Vrhovnog suda, Simonović, ponavljajući iste pravne stavove iz ranijih odluka Savjeta i direktno kršeći odluku Upravnog suda u slučaju Vujanović. Ova vrsta pravne nesigurnosti i samovolje u radu Sudskog savjeta direktno ugrožava nezavisnost sudstva.<sup>335</sup>

Izvršna vlast u Crnoj Gori, na čelu sa Demokratskom partijom socijalista (DPS) koja je vladala do promjene vlasti 2020. godine, godinama je vršila neprimjeren politički uticaj na sudstvo kroz tajne odluke o dodjeli povoljnih kredita i stanova sudijama.<sup>336</sup> U netransparentnom postupku, sudijama su dodijeljeni stanovi u iznosu od 20% njihove procijenjene vrijednosti, kao i novčana pomoć za rješavanje stambenog pitanja.<sup>337</sup> Iako je Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada izričito isključio mogućnost rješavanja stambenog pitanja sudija i državnih tužilaca 2014. godine, bivše vlade predvođene DPS-om nastavile su da primjenjuju ovu praksu godinama.<sup>338</sup> Rješavanje stambenog pitanja sudija ključna je odgovornost Sudskog savjeta, koji je 2014. godine donio Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija. Međutim, Savjet je ostao potpuno nijem na praksu Vlade da kroz odluke svoje Komisije sudijama dodjeljuje stanove i kredite pod povoljnim uslovima.<sup>339</sup>

Bivšu predsjednicu Vrhovnog suda Specijalno tužilaštvo je 2022. godine optužilo za vršenje uticaja na sudije da odlučuju u korist određenih kriminalnih struktura.<sup>340</sup> Jedan sudija je potvrdio da je bio pod pritiskom na saslušanju pred tužilaštvom.<sup>341</sup> Nikada nije tražio zaštitu od Sudskog savjeta.<sup>342</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 3.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje prave odredbe da osiguraju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka u sudstvu?***



*Zakon šturo propisuje da je rad sudstva javan, ali sudovi nisu dužni da objavljuju svoje presude, snimke saslušanja ili druge statističke podatke. Sudovi su dužni da poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama, ali je Vrhovni sud odlučio da se to ne*



primjenjuje na sudske spise i samo stranke u postupku imaju pravo na te informacije.

Sudije su dužne da Agenciji za sprječavanje korupcije podnesu izvještaj o imovini i prihodima.<sup>343</sup>

Zakonom je propisano da se informacije o radu sudstva dostavljaju u skladu sa Zakonom, Poslovníkom i zakonom kojim se definiše slobodan pristup informacijama.<sup>344</sup> Sudskim poslovnikom propisano je da sud o svom radu obavještava javnost organizovanjem konferencija za medije najmanje jedanput godišnje, ili to može učiniti na drugi odgovarajući način.<sup>345</sup> Međutim, informacije koje mogu uticati na sudski postupak ne mogu biti dostupne javnosti.<sup>346</sup>

Zakon ne predviđa da su sudovi dužni da objavljuju svoje presude, snimke saslušanja ili druge statističke podatke. Međutim, Zakon o slobodnom pristupu informacijama obavezuje sve javne institucije, uključujući i sudove da, na zahtjev, omoguće slobodan pristup svojoj evidenciji.<sup>347</sup>

Ipak, suprotno odredbi, Vrhovni sud je odlučio da se pristup sudskim spisima ne može omogućiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već samo putem Zakonika o krivičnom postupku, čime je pristup kopijama zapisnika omogućen samo strankama u postupku.<sup>348</sup>

Ustavom je propisano da je svaka rasprava pred sudom javna i da se presude izriču javno. Samo u izuzetnim slučajevima, javnost može biti isključena sa rasprave ili njenog dijela.<sup>349</sup>

Sudski savjet je dužan da pripremi godišnji izvještaj o radu<sup>350</sup> i dostavi ga Skupštini najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.<sup>351</sup>

Savjet je dužan da ovaj izvještaj objavi na internet stranici Sudskog savjeta, ali rok za objavljivanje nije određen zakonom.<sup>352</sup> Odluka o broju sudija i sudija-porotnika objavljuje se u Službenom listu Crne Gore.<sup>353</sup> Međutim, zakon ne sadrži nijednu odredbu koja bi primorala Savjet da objavi informaciju o razrješenju sudije ili sudije-porotnika.

## INDIKATOR 3.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri, u praksi, javnost ima pristup informacijama o sudstvu i njihovim aktivnostima?**



*Sudovi objavljuju redovne izvještaje o svojim aktivnostima, potrošnji i upravljanju, ali im nedostaje podjela prema vrsti krivičnih djela, analitika i preporuke za unaprjeđenje zakona i politika. Sudstvo dozvoljava pristup samo pravosnažnim presudama, dok spisi predmeta nisu dostupni javnosti čak ni kada su suđenja bila javna. Mnoge važne informacije iz pravosnažnih presuda se uklanjaju prije objavljivanja. Od uvođenja sporazuma o priznanju krivice, mnogi slučajevi koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal su zatvoreni bez javnih suđenja.*

Sudski savjet objavljuje godišnje izvještaje o svom radu i stanju u pravosuđu i podnosi ga Skupštini. Svaki sud objavljuje svoj izvještaj onlajn na svojim internet stranicama.<sup>354</sup>

Njihovi izvještaji sadrže obimne statističke podatke, ali nisu razdvojeni prema vrsti krivičnih djela (npr. korupcija).<sup>355</sup> Izvještajima nedostaje analitika u vezi sa djelotvornošću sudstva i uzrocima neuspjeha u određenim vrstama predmeta. Takođe im nedostaju preporuke za poboljšanje politike i zakona.

Sudstvo ima sveobuhvatnu internet stranicu i pristup informacijama o osnovnim sudskim postupcima i pravosnažnim sudskim presudama je dostupan onlajn<sup>356</sup>, ali sudstvo odbija da javnosti omogući pristup presudama nižestepenih sudova, zapisnicima/transkriptima sa sudskih rasprava i drugim dokumentima.<sup>357</sup> Štaviše, pravosnažne sudske presude se anonimiziraju prije objavljivanja, a kroz taj proces se uklanjaju imena optuženih, njihovih advokata, ali i često sudija i tužilaca, što umanjuje odgovornost i stvara ogromne barijere za analizu složenih slučajeva organizovanog kriminala.<sup>358</sup> Pored toga, uklanjaju se i podaci o nazivima država ili gradova u kojima su počinjeni zločini, nazivi pravnih lica ili brodova koje su koristili za prevoz narkotika, što podriva istraživačko novinarstvo.<sup>359</sup>

Otkako je Crna Gora u svoj pravni sistem uvela sporazum o priznanju krivice,<sup>360</sup> mnogi predmeti, posebno oni koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal, procesuiraju se u tom postupku, bez javnih suđenja.

I pored prilično opsežne internet stranice sudstva, građani ne mogu lako da pristupe informacijama o imenovanju, premještanju i razrješenju sudija, jer ih Sudski savjet ne objavljuje proaktivno.

### INDIKATOR 3.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje prave odredbe koje bi osigurale da sudstvo mora da podnosi izvještaje i da bude odgovorno za svoje postupke?**



*Postojeće odredbe obezbjeđuju samo djelimičnu odgovornost sudija. Disciplinski postupak se može pokrenuti samo interno i ne postoje rokovi za odlučivanje po pritužbama građana. Rok zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka je veoma kratak. Sudije uživaju funkcionalni imunitet, ali se to ne odnosi na korupciju i druga krivična djela.*

Sudija je zakonski dužan da obrazloži presudu.<sup>361</sup> U slučaju nedostavljanja prepisa presude, presuda će biti poništena po pravnom lijeku.

Sudski savjet ima nadležnost da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija i predsjednika sudova, kao i da razmatra pritužbe na njihov rad.<sup>362</sup> Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće, a za najteže disciplinske prekršaje Sudski savjet, po optužnom predlogu disciplinskog tužioca.<sup>363</sup> Kao rezultat disciplinskog postupka, sudiji može biti smanjena zarada na određeni period, ili može biti razriješen/a ili dobiti zabranu napredovanja.<sup>364</sup> Međutim, rok zastarjelosti postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti je veoma kratak, odnosno dvije godine od trenutka izvršenja lakšeg disciplinskog prekršaja, odnosno četiri godine od dana izvršenog težeg disciplinskog

prekršaja i šest godina od dana izvršenog najtežeg disciplinskog prekršaja.<sup>365</sup>

Građani mogu podnijeti pritužbe na rad sudija Sudskom savjetu.<sup>366</sup> Savjet potom traži od predsjednika nadležnog suda da razmotri pritužbu i ocijeni da li postoji osnov za pokretanje disciplinskog postupka. Međutim, ne postoje propisane procedure kojima se definišu predmet ili rokovi za postupanje po pritužbama<sup>367</sup>.

Sudije uživaju funkcionalni imunitet i ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom djelu<sup>368</sup>. Sudski savjet mora dati odobrenje za određivanje pritvora sudiji zbog krivičnog djela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije.<sup>369</sup>

### INDIKATOR 3.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri pripradnici sudstva moraju da podnose izvještaje i odgovaraju za svoje postupke u praksi?**



*Sudstvu nedostaje odgovornost, a postojeći mehanizmi nisu efikasni. Nakon nedavnih korupcijskih skandala u koje su umiješani istaknuti članovi sudstva, stepen povjerenja javnosti u rad sudova je na najnižem nivou i potrebna je hitna reakcija. Žalbe građana nisu bile efikasno zaštićene u praksi i nije bilo adekvatnih pravnih lijekova.*

Sudije i Sudski savjet rijetko daju razloge za svoje odluke,<sup>370</sup> a takva praksa se ne sankcioniše.

Disciplinsko vijeće i Sudski savjet nisu efikasni u istrazi pritužbi i izricanju sankcija. Mehanizmi odgovornosti se rijetko koriste u praksi i EU konstantno ističe njihovu neefikasnost.<sup>371</sup> Tokom 2022. godine, rad Disciplinskog vijeća bio je nekoliko mjeseci stopiran zbog ostavke nekih njegovih članova.<sup>372</sup> Broj sudija koji čija je odgovornost utvrđena disciplinskim postupkom je i dalje veoma nizak. Na primjer, u 2022. godini vođeno je 37

disciplinskih postupaka, a u 35 slučajeva predlozi za disciplinski prekršaj su odbijeni kao neosnovani.<sup>373</sup>

Sudski savjet je u julu 2020. godine osnovao posebnu komisiju za žalbe koja je odbila ili odbacila skoro sve predmete koje su građani podnijeli<sup>374</sup>. U prosjeku, odluke su donijete za šest mjeseci<sup>375</sup>.

Tokom 2022. godine, nekoliko korupcijskih skandala je pogodilo pravosudni sistem koji su rezultirali krivičnim gonjenjem nekoliko sadašnjih i bivših ključnih aktera u pravosuđu (bivša predsjednica Vrhovnog suda i predsjednik Privrednog suda) i sudija.<sup>376</sup> Međutim, ovi slučajevi ne pokazuju da sudstvo koristi mehanizme odgovornosti, već su to rezultati krivičnih istraga koje vodi tužilaštvo.

Stepen povjerenja građana u rad sudova dostigao je najnižu tačku, gdje više od polovine građana (51,6 %) nema povjerenje u rad sudstva.<sup>377</sup>

### INDIKATOR 3.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje pravi mehanizmi koji osiguravaju integritet članova sudstva?***



*Postoje odredbe koje obezbjeđuju integritet članova sudstva, kao i za druge javne funkcionere. Međutim, u tom zakonu postoje razne rupe.*

Zakon i Etički kodeks propisuju mehanizme za obezbjeđivanje integriteta sudija. Oni su dužni da izbjegavaju sukob interesa, poklone i pogodnosti, a svaki građanin može prijaviti neetičko ponašanje sudije. Postoje dvogodišnja ograničenja za zapošljavanje sudiju u privatnom ili javnom sektoru nakon što napuste Vladu.

Sudije su dužne da objave izvještaj o svojim prihodima i imovini i dostave ga Agenciji za sprječavanje korupcije.<sup>378</sup> Za sudije važe i pravila o sukobu interesa, poklonima i ograničenjima zapošljavanja po prestanku javne funkcije koja se odnose na javne funkcionere. Ukoliko ne dostavi

tačan i potpun izvještaj i podatke, dužan/na je da plati kaznu u iznosu od 500 do 2.000 eura.<sup>379</sup>

Kodeks sudijske etike sadrži odredbe o osnovnim pravilima kojih svaki sudija treba da se pridržava: zakonitosti, nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i posvećenosti, jednakosti, integriteta i slobode udruživanja.<sup>380</sup>

Prema Ustavu Crne Gore, sudija ne može vršiti drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.<sup>381</sup>

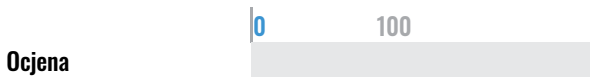
Štaviše, stranke mogu tražiti izuzeće ako smatraju da postoje razlozi za sumnju u nepristrasnost sudstva.<sup>382</sup> Svaki građanin može podnijeti žalbu protiv sudije koji krši Etički kodeks, uključujući i pravila sukoba interesa.<sup>383</sup>

Sudijama je zabranjeno da primaju bilo kakve poklone u vrijednosti većoj od 50 eura, a ne mogu da prime novac niti bilo kakav ekvivalent bilo koje vrijednosti.<sup>384</sup> Zakonom o sudovima je propisano da će sudija umanjiti dostojanstvo svoje funkcije u slučaju da prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima.<sup>385</sup> Međutim, ne postoje propisi koji sprječavaju sudije da primaju naknade, honorare i putne naknade od spoljnih aktera.

Tokom prve dvije godine nakon prestanka funkcije, sudije ne mogu predstavljati stranke u čijim predmetima su sudile, niti mogu da se upuštaju u bilo kakve poslove obuhvaćene ugovorom sa sudom, niti da koriste informacije stečene tokom svog mandata u ličnu korist, sve dok takve informacije nisu javno dostupne.<sup>386</sup>

## INDIKATOR 3.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet članova sudstva osiguran u praksi?**



*Broj sudija koji ne prijavljuju tačno svoju imovinu i/ili prihode je sve veći, ali ne odgovaraju za kršenje zakona. Sudski savjet, čiji su članovi takođe dostavili netačne izvještaje o prihodima i imovini, zaključio je da samo kontinuirani i trajni prekršaji predstavljaju osnov za disciplinski postupak protiv sudija. Nedavno je osnovana nova Komisija za etički kodeks sudija čiji su rezultati u prošlosti izostajali.*

Mnoge sudije podnose izvještaje o svojoj imovini, ali se oni ne provjeravaju temeljno (vidjeti stub koji se odnosi na Agenciju za sprječavanje korupcije). Međutim, iz godine u godinu sve je veći broj sudija koji krše Zakon o sprječavanju korupcije. Samo u 2022. godini utvrđeno je da je 11 sudija prekršilo zakon jer nije dalo potpune i tačne podatke o svojoj imovini i prihodima.<sup>387</sup> Prije toga, od početka 2020. do 1. decembra 2021. godine, 16 sudija nije dostavilo izvještaje Agenciji za sprječavanje korupcije.<sup>388</sup>

Čak je i predsjednik Sudskog savjeta<sup>389</sup> i član tog organa<sup>390</sup> prekršio Zakon time što nije prijavio svu svoju imovinu.

Sudski savjet je zauzeo stav da sudija može odgovarati samo ako trajno i više puta krši obaveze iz Zakona o sprječavanju korupcije, a ne ako se ta povreda dogodi samo jednom.<sup>391</sup>

Dakle, nijedan sudija nije odgovarao za bilo kakvo kršenje Zakona o sprječavanju korupcije.<sup>392</sup>

U nekim slučajevima, predsjednici sudova nisu predložili disciplinske mjere za sudije koje su prekršile zakon u vezi sa njihovim netačnim prijavama imovine.<sup>393</sup> Shodno tome, nijedan od ovih predsjednika nije odgovarao za takvu praksu.<sup>394</sup>

Komisija za etički kodeks sudija nije bila u funkciji od 8. jula 2022. godine, kada je njenom predsjedniku istekao mandat.<sup>395</sup> Novi predsjednik nije imenovan

zbog nedostatka kvoruma za odlučivanje na savjetovanju sudija održanom krajem te godine.<sup>396</sup> Nova Komisija imenovana je krajem marta 2024. godine.<sup>397</sup>

Za deset godina postojanja, ta Komisija je pokrenula disciplinski postupak u samo dva slučaja. Jedan je odbačen, a drugi je odbijen od strane disciplinskog tužioca.<sup>398</sup>

U praksi, građani mogu da osporavaju nepristrasnost sudije ako on/ona ne odstupa od predmeta samo podnošenjem tužbe drugostepenom sudu, ako imaju pravni interes za slučaj. Ne postoji sistem praćenja propisa koji ograničavaju zapošljavanje sudija u privatnom sektoru nakon rada u Vladi.

## INDIKATOR 3.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi sudstva rodno osjetljivi?**



*Sudski mehanizmi nisu rodno osjetljivi i nisu dostupni podaci o radu sudstva razvrstani po polu.*

Vrhovni sud tvrdi da su žalbeni i istražni mehanizmi pravosuđa rodno neutralni<sup>399</sup> i da nemaju izričite rodno osjetljive protokole i smjernice. Stoga ne postoje posebne obuke za službenike i osoblje.

Žalbeni i istražni mehanizmi pravosuđa ne uključuju žensko osoblje, a sudstvo ne proizvodi podatke razvrstane po polu.

Vrhovni sud je podržao osnivanje Unije sutkinja u Crnoj Gori.<sup>400</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 3.3.1 NADZOR IZVRŠNIH VLASTI

**U kojoj mjeri sudstvo osigurava efikasni nadzor izvršnih vlasti?**



*Upravni sud je nadležan da preispituje radnje izvršne vlasti, ali u praksi nije efikasan. Sud je preopterećen predmetima, a veliki zaostatak značajno utiče na trajanje postupaka. Sud veoma rijetko odlučuje meritorno, a mnogi predmeti su zaglavljani u začaranom krugu između administracije i suda. Ne postoje mehanizmi za izvršenje sudskih odluka niti sankcije za njihovo nepoštovanje.*

Upravni sud je nadležan da preispituje radnje izvršne vlasti. Predlozi za preispitivanje odluka Upravnog suda mogu se podnijeti Vrhovnom sudu kao najvišem sudu u upravnim sporovima.<sup>401</sup>

Administrativna pravda je generalno dostupna, takse ne stvaraju prepreke, a oni kojima je to potrebno, mogu da podnesu zahtjev za oslobađanje od plaćanja ili pravnu pomoć.<sup>402</sup>

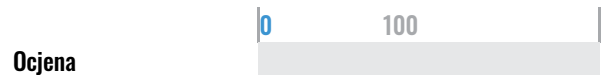
Upravni sud je funkcionalan, ali je na njega negativno uticalo značajno povećanje broja pristiglih predmeta od 2017. godine.<sup>403</sup> Broj pristiglih predmeta je najveći u oblasti pristupa informacijama, jer postoji značajan broj predmeta koji se podnose samo kao zahtjev za naknadu sudskih troškova u potvrđenim slučajevima ćutanja administracije.<sup>404</sup> Sudije nisu mogle da se izbore sa ogromnim porastom broja žalbi; kao rezultat toga, povećani su zaostaci i prosječno trajanje postupaka u sudovima. Na primjer, Upravni sud je u 2023. godini imao preko 34.000 predmeta u postupku, Naime, 1. januara 2023. godine imao je 17.092 neriješena predmeta, dok je u 2023. godini primio rekordnih 17.576 predmeta. Poređenja radi, Upravni sud je u 2021. godini primio 6,602 predmeta, a 2022. godini 13.341.<sup>405</sup>

Zakon ne daje ovlašćenje sudu da primijeni bilo kakve sankcije u slučaju neizvršenja sudskih odluka, a predmeti se rijetko rješavaju meritorno<sup>406</sup> (143

predmeta u 2020. godini, odnosno 2 %). Nedostatak mehanizama za obezbjeđenje izvršenja sudskih odluka, kao i mali broj meritornih odluka, mogu doprinijeti alternaciji istog spora između sudstva i administracije (poznatog i kao „ping-pong efekat“).

### INDIKATOR 3.3.2 PRESUDE ZA KORUPCIJU

**U kojoj mjeri je sudstvo posvećeno borbi protiv korupcije putem procesuiranja i drugih radnji?**



*Sudstvo nije posvećeno sankcionisanju korupcije, a njihovi rezultati su i dalje veoma ograničeni. Široka primjena sporazuma o priznanju krivice sa sankcijama koje su ispod zakonskog minimuma dodatno otežava rezultate u ovoj oblasti. Građani smatraju da korupcija u sudstvu predstavlja jednu od ključnih prepreka u postizanju rezultata. Nedavna hapšenja najviših sudskih zvaničnika zbog krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala potvrđuju takve utiske.*

Evropska komisija naglašava ograničen napredak u procesuiranju korupcije i izražava zabrinutost u vezi sa široko rasprostranjenom primjenom sporazuma o priznanju krivice u ovim slučajevima, sa sankcijama koje su ispod zakonskog minimuma i konfiskacijama imovine nesrazmjerno niskim u poređenju sa težinom krivičnog djela.<sup>407</sup> Evropska komisija je ponovila svoju zabrinutost u svom izvještaju iz 2023. godine, sugerišući da korišćenje sporazuma o priznanju krivice u slučajevima korupcije na visokom nivou treba poboljšati u skladu sa evropskim standardima i praksom kako bi se izbjegle zloupotrebe u krivičnom postupku.<sup>408</sup>

Sudstvo ne objavljuje posebne statističke podatke o krivičnom gonjenju korupcije, tako da nije jasno u kojoj mjeri se slučajevi u vezi sa korupcijom iznose pred sudove i prolaze na sudu.<sup>409</sup> Međutim, neki istaknuti slučajevi su pali na sudu. Tako je, na primjer, 2022. pao slučaj protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice Miomira Mugoše za navodnu zloupotrebu službenog položaja u slučaju prodaje gradske imovine kompaniji Carine, a 2022.

godine je pao i slučaj vezan za korupciju u privatizaciji telekomunikacione kompanije.<sup>410</sup>

Predstavnici sudstva učestvuju u različitim radnim grupama koje je formirala izvršna vlast za izradu nacrtu zakona i politika protiv korupcije.

Pravosudni organi ne sankcionišu efikasno slučajeve pranja novca, a Evropska komisija konstantno podvlači nedovoljan napredak u ovoj oblasti.

Iako zvanična statistika nije javno dostupna, u izvještaju EK o Crnoj Gori se navodi da su u 2021. godini donešene samo dvije sudske presude protiv tri osobe, a sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice.<sup>411</sup> U izvještaju EK za 2023. godinu ističe se da Crna Gora treba da uspostavi valjanu evidenciju o pranju novca. U izvještaju se napominje da, iako su institucionalni kapaciteti i inicijalni rezultati u oblasti pranja novca sve bolji, broj predmeta je i dalje ograničen, i napominju da nijedna finansijska istraga u vezi sa pranjem novca nije pokrenuta 2022. ili u prvom kvartalu 2023. godine.<sup>412</sup>

Građani smatraju da je korupcija u sudstvu rasprostranjena i da predstavlja jedan od ključnih problema.<sup>413</sup> Međutim, 2022. godine tužilaštvo je procesuiralo dva slučaja korupcije na visokom nivou u pravosuđu što je dovelo do hapšenja bivše predsjednice Vrhovnog suda i predsjednika Privrednog suda.<sup>414</sup>

Slučaj protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda uslijedio je nakon curenja presretnutih komunikacija između njenog sina i kriminalnih grupa 2022. godine, što potvrđuje infiltraciju organizovanog kriminala u pravosudni i bezbjednosni sektor u zemlji.<sup>415</sup>

### INDIKATOR 3.3.3 UZAJAMNA PRAVNA POMOĆ

***U kojoj mjeri sudski organi saraduju sa stranim agencijama za sprovođenje zakona u pružanju i dobijanju uzajamnemeđusobne pravne pomoći?***



*Pravni okvir o sudskoj saradnji u krivičnim stvarima je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU i zahtjevi se primaju preko Ministarstva pravde. Međutim, informacije o uzajamnoj pravnoj pomoći, uključujući zvaničnu statistiku o ovim slučajevima, nisu javno dostupne.*

Evropska komisija navodi da je pravni okvir Crne Gore o sudskoj saradnji u krivičnim stvarima u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU.<sup>416</sup> U izvještaju EK o Crnoj Gori iz 2023. godine navodi se da je u 2022. procesuirano 958 slučajeva uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima, u poređenju sa 843 u 2021. godini. U izvještaju se navodi da Crna Gora nastavlja sa povećava brzinu i efikasnost uzajamne sudske saradnje povećanjem korišćenja svojih instrumenata iz te oblasti.<sup>417</sup>

Prema Zakonu, sudovi primaju zahtjeve za međunarodnu pravnu pomoć preko Ministarstva pravde.<sup>418</sup> Zvanični statistički podaci o uzajamnoj pravnoj pomoći nisu javno dostupni.

Na naš zahtjev, Vrhovni sud nam je dostavio informaciju da su u periodu od 2021. do 2023. godine viši sudovi primili 553 zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, ali nije jasno u koliko predmeta je odgovoreno i u kom roku.<sup>419</sup>

S druge strane, u Izvještaju EK o Crnoj Gori navodi se da je samo u 2021. godini procesuirano oko 843 predmeta međusobne pravne pomoći u krivičnim stvarima.<sup>420</sup>

## INTERAKCIJE

Sudstvo ima najviše interakcija sa sljedećim akterima: tužilaštvo procesuirá predmete pred sudovima, a njihov odnos precizno propisuju zakoni. Korupcija ili drugi problemi koji utiču na rad tužilaštva direktno utiču na ishode sudskih postupaka.

Izvršna vlast, a posebno Ministarstvo pravde, ima kontrolu nad sprovođenjem upravnih postupaka u sudstvu.<sup>421</sup> Ministar pravde je takođe i član Sudskog savjeta,<sup>422</sup> što ostavlja prostor za političko miješanje.

Skupština imenuje članove Sudskog savjeta, a zbog političkih neslaganja, novi članovi nisu bili imenovani od 2018. do kraja 2023. Uključivanje Skupštine u ova imenovanja ostavlja prostor za neprimjeren politički uticaj.

## PREPORUKE

- + Zakonodavna vlast treba da usvoji ustavni amandman kojim bi se ukinulo članstvo ministra pravde u Sudskom savjetu po službenoj dužnosti.
- + Kroz parlamentarnu proceduru, zakonodavna vlast treba da omogući imenovanje laika u Sudski savjet na osnovu zasluga.
- + Zakonodavna vlast treba da usvoji nove zakone i izvrši lustraciju u pravosuđu, posebno na najvišim nivoima.
- + Zakonodavna vlast treba da usvoji izmjene Zakona o sudovima kako bi uspostavila poseban sud za korupciju kao i kriterijume za imenovanje sudija koji uključuju bezbjednosne provjere, provjeru imovine i procedure etičke provjere.
- + Zakonodavna vlast treba da unaprijedi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama tako što će:
  - o uvesti preciznije kriterijume koji se odnose na nezavisnost i nepristrasnost članova Sudskog savjeta;
  - o utvrditi jasne kvalifikacione uslove za članove Sudskog savjeta koji su laici uključujući kriterijume za sprječavanje sukoba interesa za istaknute pravnike;
  - o obezbijediti odgovarajuću i prilagođenu evaluaciju za sudije Vrhovnog suda;
  - o jasnije definisati disciplinske postupke i razlikovati ih od povreda etičkih standarda;
  - o dati ovlašćenje članovima Sudskog savjeta za pokretanje disciplinskog postupka;
  - o precizno regulisati disciplinske prekršaje u vezi sa nedostavljanjem tačnih izvještaja o imovini i prihodima sudija.
- + Ministarstvo pravde treba da izvrši temeljnije i nenajavljene sudske inspekcije.
- + Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore treba da pokrene postupke za raskid državnih ugovora o odobravanju povoljnih kredita ili jeftinih stanova sudijama.

## IZVORI

- <sup>263</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, članovi 8, 19, 20, 23, 24.
- <sup>264</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, članovi 13, 14, 15, 16.
- <sup>265</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, članovi 17, 18, 21, 22.
- <sup>266</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, članovi 9, 10, 11, 12.
- <sup>267</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>268</sup> Ustav Crne Gore, član 128.
- <sup>269</sup> Ustav Crne Gore, član 127. i Zakon o sudijama i Sudskom savjetu, član 16.
- <sup>270</sup> RTCG. 2023. Iličković, Kurgaš i Medojević izabrani za članove Sudskog savjeta, <https://rtcg.me/vijesti/politika/500832/ilickovic-kurgas-i-medojevic-izabrani-za-clanove-sudskog-savjeta.html>; Sudski savjet Crne Gore. 2023. Aktualnosti, <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/dN7x>.
- <sup>271</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>272</sup> Vijesti. 2024. Dražen Medojević predsjednik Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/699426/drazen-medojevic-predsjednik-komisije-za-pracenje-primjene-etickog-kodeksa-sudija>.
- <sup>273</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018; Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i 34/2019, član 22.
- <sup>274</sup> Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i 34/2019, član 12.
- <sup>275</sup> Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i 34/2019, član 27.
- <sup>276</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>277</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023; Venecijanska komisija. 2023. Naknadno mišljenje na revidirani nacrt izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama u Crnoj Gori, [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)011-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)011-e).
- <sup>278</sup> Skupština je usvojila izmjene Zakona 6. juna 2024. godine, Zakon je vratio predsjednik Crne Gore i Skupština ga je ponovo usvojila 19. juna 2024.
- <sup>279</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 5.
- <sup>280</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 27.
- <sup>281</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 142a.
- <sup>282</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 18.
- <sup>283</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 19.
- <sup>284</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 21.
- <sup>285</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član, 109.
- <sup>286</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 104.
- <sup>287</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 131.
- <sup>288</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 131.
- <sup>289</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>290</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>291</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>292</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>293</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>294</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>295</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>296</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>297</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>298</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>299</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.; pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>300</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>301</sup> RTCG. 2023. Savić: Nedostaje oružje iz pet aktivnih predmeta, <https://rtcg.me/hronika/468877/savic-nedostaje-oruzje-iz-pet-aktivnih-predmeta.html>.
- <sup>302</sup> Balkan Insight. 2023. Robbers Dig Tunnel to Stage Break-In at Montenegro Court (Razbojnici kopali tunel kako bi provalili u crnogorski Sud), <https://balkaninsight.com/2023/09/12/robbers-dig-tunnel-to-stage-break-in-at-montenegro-court/>.
- <sup>303</sup> RTCG. 2023. Savić: Nedostaje oružje iz pet aktivnih predmeta, <https://rtcg.me/hronika/468877/savic-nedostaje-oruzje-iz-pet-aktivnih-predmeta.html>.



- <sup>304</sup> Libertas Press. 2023. Šokantan način na koji se čuvaju dokazi, sudije nijesu bezbjedne, <https://libertaspress.me/single-news/1799>.
- <sup>305</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>306</sup> Ustav Crne Gore, član 124, stav 1.
- <sup>307</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, Sl. list CG br. 11/15 i 28/15, član 2. stav 1.
- <sup>308</sup> Ustav Crne Gore, član 155. stav 4.
- <sup>309</sup> Evropska komisija. 2015. Izvještaj o Crnoj Gori za 2015., str. 12.
- <sup>310</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, član 49. stav 1.
- <sup>311</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, član 49. stav 2.
- <sup>312</sup> Ustav Crne Gore, članovi 125 i 127.
- <sup>313</sup> Ustav Crne Gore, član 127.
- <sup>314</sup> Ustav Crne Gore, član 127.
- <sup>315</sup> Balkan Insight. 2020. Greco Criticises Montenegro Over Judicial Council's Independence (Greco kritikovao Crnu Goru zbog nezavisnosti Sudskog savjeta), <https://balkaninsight.com/2020/02/06/greco-criticises-montenegro-over-judicial-councils-independence/>.
- <sup>316</sup> Ustav Crne Gore, član 121.
- <sup>317</sup> Ustav Crne Gore, član 121.
- <sup>318</sup> Ustav Crne Gore, član 121.
- <sup>319</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, članovi 41, 47, 67 i 74. U nedavno usvojenim izmjenama zakona nije bilo značajnijih izmjena u ovim članovima.
- <sup>320</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>; Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>321</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Sl. list CG br. 70/03, 13/04, 47/06, 40/08, 25/10, 32/11, 30/13 i 56/13, čl.422.
- <sup>322</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>323</sup> Predrag Milić. 2020. Crna Gora: Predsjednica Vrhovnog suda podnijela ostavku, VOA, <https://www.glasamerike.net/a/crna-gora-vrhovni-sud-predsjednica-ostavka/5718493.html>.
- <sup>324</sup> Portal Analitika. 2023. Koncentracija nelegitimnih ovlašćenja traje 18 mjeseci, <https://www.portalanalitika.me/clanak/koncentracija-nelegitimnih-ovlasćenja-traje-18-mjeseci>.
- <sup>325</sup> Vijesti. 2021. Vučković izabrana za v.d. predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/565310/vuckovic-izabrana-za-vd-predsjednicu-vrhovnog-suda-crne-gore>; Sudski savjet Crne Gore. 2023. Aktuelnosti, <https://sudovi.me/sdsv/sadržaj/dN7x>.
- <sup>326</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), str. 9, <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>; Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 139a.
- <sup>327</sup> RTCG. 2023. Iličković, Kurgaš i Medojević izabrani za članove Sudskog savjeta, <https://rtcg.me/vijesti/politika/500832/ilickovic-kurgas-i-medojevic-izabrani-za-clanove-sudskog-savjeta.html>; Sudski savjet Crne Gore. 2023. Aktuelnosti, <https://sudovi.me/sdsv/sadržaj/dN7x>.
- <sup>328</sup> Pored predsjednika Vrhovnog suda, izabrani su predsjednici osnovnih sudova u Podgorici, Baru, Rožajama i Kotoru.
- <sup>329</sup> Akcija za ljudska prava. 2020. Sudski savjet opet izabrao Vučkovića na 8. mandat uprkos zakonskom ograničenju, <https://www.hracion.org/2020/11/24/sudski-savjet-opet-izabrao-vuckovica-na-8-mandat-uprkos-zakonskom-ogranicenju/>.
- <sup>330</sup> Radio Slobodna Evropa. 2020. Odluke Sudskog savjeta Crne Gore kontra Evropskoj komisiji, <https://www.slobodnaevropa.org/a/odluke-sudskog-savjeta-kontra-evropskoj-komisiji/30970814.html>.
- <sup>331</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>332</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>333</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>334</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>335</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>336</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>337</sup> MANS. 2021. "Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura", V. Čalović Marković, [www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf](http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf).

- <sup>338</sup> MANS. 2021. "Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura", V. Čalović Marković, [www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf](http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf).
- <sup>339</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), 2023, <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>340</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), 2023, <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>341</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>342</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>343</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 3 i 23.
- <sup>344</sup> Zakon o sudovima, član 65. stav 2.
- <sup>345</sup> Sudski poslovnik, član 55.
- <sup>346</sup> Zakon o sudovima Crne Gore, član 65, stav 3.
- <sup>347</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, čl. 2, 9.
- <sup>348</sup> Pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore, Su. VI broj 60/11 od 06.07.2011.
- <sup>349</sup> Ako je to u interesu morala; javnog reda, kada se sudi maloljetnicima, radi zaštite privatnog života stranaka, u bračnim sporovima, u postupcima u vezi sa starateljstvom ili usvojenjem, radi čuvanja vojne, poslovne ili službene tajne i zaštite bezbjednosti i odbrane Crne Gore. Ustav Crne Gore, član 120, st. 1 i 2.
- <sup>350</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 31. stav 1.
- <sup>351</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 31 st. 2 i 3.
- <sup>352</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 31, stav 5.
- <sup>353</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 28. stav 4.
- <sup>354</sup> Sudski savjet Crne Gore. 2023. Izvještaji, <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/2RM8>.
- <sup>355</sup> Na primjer, izvještaj Sudskog savjeta i stanje u sudstvu u 2022. [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_2022.pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj_o_radu_2022.pdf).
- <sup>356</sup> Izvještaj Sudskog savjeta i stanje u sudstvu u 2022. [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_2022.pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/Izvjestaj_o_radu_2022.pdf).
- <sup>357</sup> MANS. 2019. Iza statistike 5, <https://www.mans.co.me/iza-statistike-5-krivicna-djela-sa-elementima-organizovanog-kriminala/>.
- <sup>358</sup> MANS. 2019. Iza statistike 5, <https://www.mans.co.me/iza-statistike-5-krivicna-djela-sa-elementima-organizovanog-kriminala/>.
- <sup>359</sup> MANS. 2019. Iza statistike 5, <https://www.mans.co.me/iza-statistike-5-krivicna-djela-sa-elementima-organizovanog-kriminala/>.
- <sup>360</sup> Centar za monitoring. 2023. Marijana Laković Drašković i Zlatko Vujović, Institut sporazuma o priznanju krivice u crnogorskom zakonodavstvu i praksi, <https://cemi.org.me/storage/uploads/w4fha2mdYRPuWglF134Tp0MPaUwQPMBfrdpUK337.pdf>.
- <sup>361</sup> Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore, član 379; Zakon o parničnom postupku Crne Gore, član 347.
- <sup>362</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 27.
- <sup>363</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 114.
- <sup>364</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 109.
- <sup>365</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 119.
- <sup>366</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, član 119.
- <sup>367</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>368</sup> Ustav Crne Gore, član 122.
- <sup>369</sup> Ustav Crne Gore, član 103.
- <sup>370</sup> Vidjeti: Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>371</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), str 17, <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>; vidjeti takođe: Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>372</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>.
- <sup>373</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>374</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>375</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.

- <sup>376</sup> RFE/RL. 2022. Uhapšen predsjednik Privrednog suda Crne Gore, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-korupcija-hapsenje/31841235.html>; Libertas Press. 2022. Radmila Grbić, Uhapšena Vesna Medenica, <https://libertaspress.me/single-news/901>.
- <sup>377</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>378</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 3 i 25.
- <sup>379</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 109.
- <sup>380</sup> Etički kodeks sudija, <https://www.paragraf.rs/propisi/eticki-kodeks-principi-i-pravila-ponasanja-sudija.html>.
- <sup>381</sup> Ustav Crne Gore, član 123.
- <sup>382</sup> Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore, članovi 38-43; Zakon o parničnom postupku, članovi 69-75.
- <sup>383</sup> Sudski savjet, Brošura za podnosiocce pritužbi na rad sudija i predsjednika sudova, <https://sudovi.me/static/sdsv/doc/5566.pdf>.
- <sup>384</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 18 i 19.
- <sup>385</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, član 108.
- <sup>386</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 17.
- <sup>387</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>.
- <sup>388</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, str 92, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>389</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. 2022. Odluka br. 02-03-74/4-2022, predsjednica savjeta Vesna Zvicer je prijavila ukupan godišnji prihod manji za 11.250,52€, nije prijavila vlasništvo nad 62 akcije preduzeća Otrantkomerca AD Ulcinj, dva vozila, na ime supruga je prijavila godišnju zaradu manju za €1,810.95.
- <sup>390</sup> Agencija za sprečavanje korupcije. 2022. Odluka br. 02-03-296/7-2021, član savjeta Dobrica Šljivančan nije prijavio 15m<sup>2</sup> podruma, četiri pomoćne zgrade od 35m<sup>2</sup>, 23m<sup>2</sup>, 16m<sup>2</sup> i 57m<sup>2</sup>, livadu od 806m<sup>2</sup> i dvorište od 500m<sup>2</sup> (u obimu prava ½).
- <sup>391</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>392</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>393</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>; Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>394</sup> Centar za monitoring. 2023. Judicial Independence in Montenegro (Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori), <https://cemi.org.me/storage/uploads/VGNw7NsjXnSVKevCXssD33vSvEzECOYAMVHBvs1q.pdf>; Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>395</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>396</sup> Pisani odgovor Sudskog savjeta od 12.10.2023.
- <sup>397</sup> Vijesti. 2024. Dražen Medojević, Dražen Medojević predsjednik Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/699426/drazen-medojevic-predsjednik-komisije-za-pracenje-primjene-etickog-kodeksa-sudija>.
- <sup>398</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/03/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-web-23-3-2022.pdf>.
- <sup>399</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>400</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda od 19. oktobra 2023.
- <sup>401</sup> Zakon o upravnom sporu, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-upravnom-sporu-3/>.
- <sup>402</sup> OECD, Sigma. The Principles of Public Administration, Montenegro (Principi javne uprave, Crna Gora), <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>.
- <sup>403</sup> OECD, Sigma. The Principles of Public Administration, Montenegro (Principi javne uprave, Crna Gora), <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>.
- <sup>404</sup> OECD, Sigma. The Principles of Public Administration, Montenegro (Principi javne uprave, Crna Gora), <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>.
- <sup>405</sup> Dan. 2024. Milica Krgović, Upravni sud Crne Gore pred blokadom: Godinu započeli sa 27.000 tužbi, <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/upravni-sud-crne-gore-pred-blokadom-godinu-zapoceli-sa-27-000-tuzbi-5218976>.

- <sup>406</sup> Dan. 2024. Milica Krgović, Upravni sud Crne Gore pred blokadom: Godinu započeli sa 27.000 tužbi], <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/upravni-sud-crne-gore-pred-blokadom-godinu-zapoceli-sa-27-000-tuzbi-5218976>.
- <sup>407</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf) i Evropska komisija. 2022. Rule of law non-paper regarding chapters 23 and 24 for Montenegro (Non-pejper o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru), <https://wapi.gov.me/download/4868-953c-ba65b45279ce?version=1.0>.
- <sup>408</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>409</sup> Sudski savjet. 2022. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2022. godinu, [https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_2022\(1\).pdf](https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Izvjestaj_o_radu_2022(1).pdf).
- <sup>410</sup> Portal Analitika. 2022. Mugoša oslobođen optužbi u slučaju Carine, <https://www.portalanalitika.me/clanak/mugosa-osloboden-optuzbi-u-slucaju-carine>; RFE/RL. 2022. Bivši čelnici Telekomu u Crnoj Gori oslobođeni optužbi za korupciju, <https://www.slobodnaevropa.org/a/telekom-crna-gora-oslobodjeni-optuzbi-obradovic-ivanovic/31882362.html>.
- <sup>411</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro Report 2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro Report 2022.pdf) i Evropska komisija. 2022. Rule of law non-paper regarding chapters 23 and 24 for Montenegro (Non-pejper o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru), <https://wapi.gov.me/download/7825192a-db9b-4868-953c-ba65b45279ce?version=1.0>.
- <sup>412</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694 Montenegro report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694 Montenegro report.pdf).
- <sup>413</sup> CEMI. 2023. Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori, <https://cemi.org.me/storage/uploads/JGvRk6MDSVRZHB9WTU9oW92Wygiswk4CMIHxM0C.pdf>.
- <sup>414</sup> Evropska komisija. 2022. Rule of law non-paper regarding chapters 23 and 24 for Montenegro (Non-pejper o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru), <https://wapi.gov.me/download/7825192a-db9b-4868-953c-ba65b45279ce?version=1.0>.
- <sup>415</sup> Freedom House. 2023. Nations in transit 2023: Montenegro (Nacije u tranzitu 2023: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2023>; RFE/RL. 2022. Sin bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore u spisima Europolu <https://www.slobodnaevropa.org/a/krijumcarenje-milos-medenica/31791157.html>.
- <sup>416</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).
- <sup>417</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>418</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.
- <sup>419</sup> Pisani odgovor Vrhovnog suda 19. oktobra 2023.
- <sup>420</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).
- <sup>421</sup> Zakon o sudovima, članovi 49. i 50.
- <sup>422</sup> Ustav Crne Gore, član 127.

**TUŽILAŠTVO**

## KRATAK PREGLED

U okviru Državnog tužilaštva postoje: Vrhovno državno tužilaštvo, Specijalno državno tužilaštvo, Više državno tužilaštvo u Podgorici i Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju, i 13 osnovnih državnih tužilaštava.<sup>423</sup> Vrhovno državno tužilaštvo vrši nadzor nad radom Specijalnog državnog tužilaštva, viših i osnovnih tužilaštava.<sup>424</sup> Tužilački savjet ima predsjednika koji je vrhovni državni tužilac i deset članova.<sup>425</sup>

Crna Gora je od oktobra 2019. do januara 2024. imala samo privremenog Vrhovnog državnog tužioca, jer se stranke u parlamentu nisu mogle dogovoriti oko kandidata za tu funkciju. Skupština Crne Gore je 27. januara 2024. izabrala Milorada Markovića za vrhovnog državnog tužioca.<sup>426</sup> Politički uticaj na tužilaštvo već duže vrijeme izaziva ozbiljnu zabrinutost, a to se nije promijenilo nakon smjene Vlade 2020. godine. Prvo, nova većina je usvojila izmjene zakona kojim se reguliše rad tužilaštva, čime je uvedena je prosta većina za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i izmijenjena je struktura Tužilačkog savjeta.<sup>427</sup>

Usvajanje tih izmjena dovelo je do novih imenovanja u tužilaštvu. To je imalo za rezultat efikasnije procesuiranje korupcije na visokom nivou i nešto aktivniji rad Tužilačkog savjeta. Shodno tome, došlo je do većeg povjerenja javnosti u rad tužilaštva, naročito Specijalnog državnog tužilaštva. Međutim, izvršna vlast nije obezbijedila tužilaštvu potrebna finansijska sredstva za rad niti direktan pristup nekim informacijama važnim za finansijske istrage, dok ih političari često javno kritikuju.

U prvoj polovini 2024. godine je ponovo izmijenjen zakon u proceduri kojoj je nedostajala transparentnost i uključenost.<sup>428</sup> Novu strukturu Savjeta čine većinom tužioci<sup>429</sup>, ali trenutni Tužilački savjet, izabran u skadu sa prethodnim zakonu, će nastaviti sa radom do kraja svog mandata.<sup>430</sup> Ono što je veoma važno, izmjene zakona predviđaju da će članovi Tužilačkog savjeta biti privremeno udaljeni sa dužnosti ako se protiv njih pokrene krivični postupak.<sup>431</sup>

Treba napomenuti da su tužioci prije formiranja Tužilačkog savjeta birani prostom većinom u Skupštini. Shodno tome, postoji značajna zabrinutost da bi većina Tužilačkog savjeta, koju čine tužioci, takođe mogla biti predmet politizacije.

Mnogi građani smatraju da je većina tužilaca korumpirana. Mehanizmi za obezbjeđivanje odgovornosti i integriteta tužilaca nisu efikasni i tužioci se skoro nikada ne procesuiraju za disciplinske ili etičke prekršaje. Umjesto toga, brojni tužioci koji su grijeshili u istaknutim slučajevima nikada nisu bili saslušani, već unaprijeđeni.

Postojećim propisima se ne osigurava integritet tužilaca u praksi. Kršenja zakona u vezi sa prijavama imovine, sukobom interesa, ograničenjima nakon prestanka javne funkcije ili propisima o gostovanjima ili nisu identifikovana ili se ne sankcionišu. Sukob interesa članova Tužilačkog savjeta nije dovoljno precizno definisan, a kriterijumi za ocjenu tužilaca nisu dovoljno objektivni.

Transparentnost tužilaštva je donekle poboljšana, ali neke važne informacije nisu javno dostupne, što otežava praćenje rada te institucije.

## TUŽILAŠTVO



|                    | Indikator               | Zakon | Praksa |
|--------------------|-------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                 | 50    | 25     |
|                    | Nezavisnost             | 50    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost         | 50    | 50     |
|                    | Odgovornost             | 50    | 0      |
|                    | Mehanizmi integriteta   | 75    | 0      |
| <b>Uloga</b>       | Procesuiranje korupcije |       | 50     |

## SAŽETAK

|                      |    |
|----------------------|----|
| UKUPNA OCJENA STUBA: | 42 |
| OCJENA KAPACITETA:   | 38 |
| OCJENA UPRAVLJANJA:  | 38 |
| OCJENA ULOGE:        | 50 |

## KAPACITET

### INDIKATOR 4.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje zakoni koji nastoje da obezbijede odgovarajuće zarade i uslove rada tužilaca?**



Nedavne izmjene zakona omogućavaju tužiocima pravo na zarade i srodne beneficije u skladu sa propisima o nosiocima pravosudnih funkcija, ali dok se ne donese poseban zakon, njihove zarade će biti u skladu sa propisima o zaposlenim u javnom sektoru. Visina zarada tužilaca trenutno zavisi od odluka Vlade. Budžet se predlaže Vladi, ne postoji obavezni minimum, ali predstavnici tužilaštva imaju pravo da učestvuju na sjednici Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu državnog budžeta.

Nedavno usvojenim izmjenama zakona propisano je da tužiocima imaju pravo na zaradu, naknadu zarade, dodatak na zaradu i druga prava u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije, u skladu sa zakonom kojim se uređuju zarade nosilaca pravosudnih funkcija<sup>432</sup>. Međutim, do donošenja zakona kojim se uređuju njihove zarade, tužiocima imaju pravo na zarade u skladu sa zakonom kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru.<sup>433</sup>

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru reguliše zarade zaposlenih u tužilaštvu i propisuje koeficijente za svako radno mjesto.<sup>434</sup> Svake godine Vlada utvrđuje iznos koji se množi sa koeficijentom za obračun zarade svakog zaposlenog u javnom

sektoru.<sup>435</sup> Zakonom je predviđeno i da zarade za zaposlene čiji je rad od posebnog značaja mogu biti veće od propisanih, uz saglasnost Vlade.<sup>436</sup>

Prema Zakonu, Tužilački savjet usvaja procedure za povećanje zarada na pojedinim radnim mjestima. Pored toga, Zakonom je navedeno da zaposleni u javnom sektoru koji rade u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina ostvaruju pravo na specijalni dodatak, koji je propisan odlukom Vlade.<sup>437</sup> Na osnovu ovih članova, zarade mogu biti povećane do 45%.<sup>438</sup> Pravo na povećane zarade imaju i zaposleni koji u radu postižu izvanredne rezultate.<sup>439</sup> Administrativni odbor Skupštine odlučuje o specijalnom dodatku na zaradu Vrhovnog državnog tužioca.<sup>440</sup>

Zarade tužioca mogu biti smanjene samo kao rezultat disciplinskog postupka.<sup>441</sup>

Zakonom je navedeno da se sredstva za rad tužilaštva obezbjeđuju u posebnom razdjelu budžeta.<sup>442</sup> Tužilački savjet predlaže razdio godišnjeg budžeta za rad svakog državnog tužilaštva posebno, a njegov predsjednik ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu državnog budžeta.<sup>443</sup> Međutim, zakon ne zahtijeva da se tužilaštvu obezbijedi minimalni procenat državnog budžeta.



## INDIKATOR 4.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri tužilaštva imaju odgovarajuće količine finansijskih sredstava, osoblja i infrastrukture za efikasan rad u praksi?**



*Budžet tužilaštva nije dovoljan za obavljanje svojih dužnosti jer se skoro sva tužilaštva žale na nedostatak resursa u svojim zvaničnim izvještajima.*

*Tužilaštva koja se bave najtežim krivičnim djelima nemaju osnovnu infrastrukturu za rad, uključujući kancelarijski prostor i sigurne prostorije za odlaganje dokaza, ali i pristup bazama podataka koje se koriste za finansijske istrage. Skoro svim tužilaštvima nedostaje osoblje, što podriva istrage.*

Sredstva za rad tužilaštva obezbjeđuju se kao poseban dio državnog budžeta.<sup>444</sup> Tužilački savjet dostavlja predlog budžeta Vladi za svako tužilaštvo, ali ministar finansija i Vlada usvajaju predlog budžeta i dostavljaju ga Skupštini. Predsjednik Tužilačkog savjeta učestvuje na sjednicama Skupštine. U 2022. godini, ukupan budžet te institucije iznosio je 10,5 miliona eura.<sup>445</sup> Budžet Tužilačkog savjeta za 2023. godinu iznosio je 673.205 eura, dok je za 2022. godinu iznosio 548.529 eura.<sup>446</sup>

Zarade tužilaca nisu visoke, ali su slične zaradama advokata, i nisu toliko niske da bi postojali jaki ekonomski razlozi za pribjegavanje korupciji. Na primjer, neto zarada glavnog specijalnog tužioca u decembru 2023. godine iznosila je 3,6 hiljada eura<sup>447</sup>, dok je prosječna neto zarada u Crnoj Gori u decembru 2023. godine iznosila 814 eura.<sup>448</sup>

Na kraju 2022. godine, u tužilaštvu je bilo zaposleno ukupno 103 tužilaca i 270 službenika.<sup>449</sup>

Većina tužilaštava ima problem sa nedostatkom ljudskih resursa, kako tužilaca tako i ostalih službenika, što je uticalo na njihovu efikasnost, uključujući u borbi protiv korupcije. Na primjer, tokom 2022. godine, Vrhovno državno tužilaštvo je radilo sa pet umjesto 10 tužilaca, i 32 umjesto sa 65 administrativnih radnika.<sup>450</sup> U godišnjem izvještaju

tužilaštva za 2022. godinu ističe se da zbog nedostatka tužilaca u specijalnom državnom tužilaštvu, nije ispoštovan zakonski rok za završetak istraga.<sup>451</sup>

U Specijalnom tužilaštvu smatraju da raspoloživa sredstva nisu adekvatna i ističu da Tužilački savjet nije odobrio neke od njihovih zahtjeva za finansiranje.<sup>452</sup>

Tužioci se već duže vrijeme žale da im nedostaju resursi, a u posljednjem dostupnom izvještaju skoro sva tužilaštva ukazuju na taj problem.<sup>453</sup> Posebno je zabrinjavajuće to što Glavnom specijalnom tužilaštvu nedostaje odgovarajući prostor za rad i čuvanje tajnih podataka, ali i ostala oprema. Već duže vrijeme su žalili da im nadležne državne institucije ne pružaju direktan pristup bazama podataka potrebnim za finansijske istrage.<sup>454</sup> Na primjer, nemaju pristup podacima Katastra i Uprave za državnu imovinu, kao i Poreske uprave i Uprave carina.<sup>455</sup> Nedavno je Tužilački savjet upozorio da se hitno moraju obezbijediti dokazi koji se čuvaju u Višem tužilaštvu.<sup>456</sup> U suprotnom bi mogli biti kompromitovani ili ukradeni, kao što se nedavno dogodilo u Višem sudu.<sup>457</sup>

I mnoga lokalna tužilaštva, uključujući najveće u Podgorici, istakli su da im fali kompjuterska oprema.<sup>458</sup>

Specijalno tužilaštvo je istaklo problem česte fluktuacije administrativnog osoblja, kao i nedostatak kapaciteta za finansijske istrage i kriptovalute.<sup>459</sup>

## INDIKATOR 4.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je tužilaštvo zakonski nezavisno?**



*Ustav i Zakon garantuju nezavisnost državnog tužilaštva, ali neke odredbe u vezi sa imenovanjem Tužilačkog savjeta ostavljaju prostor za političku kontrolu Skupštine. Ove izmjene su usvojene nedavno, uprkos negativnom mišljenju Venecijanske komisije.*

Državno tužilaštvo je, prema Ustavu, jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti.<sup>460</sup> Ustavom je takođe propisana procedura za imenovanje Vrhovnog državnog tužioca dvotrećinskom većinom u Skupštini.<sup>461</sup> Ako kandidat koga je predložio Tužilački savjet ne dobije propisanu većinu, potrebna je tropetinska većina, a Skupština bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.<sup>462</sup>

Predsjednik Crne Gore ili najmanje 25 poslanika može predložiti izmjene Ustava, a za to mora glasati dvotrećinska većina u Skupštini.<sup>463</sup>

Tužilački savjet trenutno čine Vrhovni državni tužilac kao predsjednik Savjeta, četiri državna tužioca koje imenuje Konferencija državnih tužilaca<sup>464</sup>, četiri pravnik, jedan predstavnik nevladinog sektora kojeg imenuje Skupština i jedan predstavnik Ministarstva pravde.<sup>465</sup> Na taj način, članovi koje imenuje Skupština i izvršna vlast imaju većinu (6) nad članovima koji predstavljaju tužilaštvo (4).

2024. godine je ponovo izmijenjen zakon, a nova struktura Savjeta propisuje većinu tužilaca<sup>466</sup>, ali i navodi da će dosadašnji Tužilački savjet, izabran u skladu sa prethodnim zakonom, nastaviti sa radom do kraja svog mandata.<sup>467</sup> Ono što je veoma važno jeste da izmjene zakona predviđaju da će članovi Tužilačkog savjeta biti privremeno udaljeni sa dužnosti ako se protiv njih pokrene krivični postupak.<sup>468</sup>

Za člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti izabrano lice koje je bračni ili vanbračni supružnik odnosno partner u zajednici života lica istog pola ili srodnik poslanika, člana Vlade i predsjednika ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, predsjednik države ili Vlada.<sup>469</sup> Ovo važi za srodnike u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena. Ista pravila važe i za članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnik. Takođe, ne može biti izabrano lice koje je u posljednjih pet godina bilo funkcioner političke partije (predsjednik partije, član

predsjedništva, zamjenik predsjednika partije, odnosno člana predsjedništva, član izvršnog ili glavnog odbora, član savjeta partije i drugi funkcioner partije) ili neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade.<sup>470</sup>

Ovaj zakon je izmijenjen 2021. godine nakon promjene vlasti 2021. godine i uprkos kritikama Venecijanske komisije.<sup>471</sup> Izrazili su zabrinutost zbog moguće politizacije u vezi sa imenovanjem članova Tužilačkog savjeta prostom većinom u parlamentu.<sup>472</sup> Izmjenama su uvedeni novi kriterijumi za članove Tužilačkog savjeta, koji upravlja državnim tužilaštvom, i povećan broj članova koje bira Skupština (tzv. ugledni pravnici). Naime, umjesto četiri, koliko je to bio slučaj u dosadašnjem zakonu, pet uglednih pravnik bira Skupština. Četiri od ovih uglednih pravnik predlaže nadležno radno tijelo, a jednog nevladine organizacije.<sup>473</sup> Konferencija državnih tužilaca, nakon izmjena, umjesto pet, bira četiri člana.<sup>474</sup>

Nedavno je zakon ponovo izmijenjen kroz proces koji nije bio transparentan i inkluzivan.<sup>475</sup>

Nova struktura Savjeta sada nalaže da većinu njegovih članova čine tužioci.<sup>476</sup> Tužilački savjet imenuje tužioce<sup>477</sup> na osnovu kriterijuma propisanih zakonom.<sup>478</sup> Zakonom su propisani i kriterijumi za ocjenu i napredovanje tužilaca.<sup>479</sup> Tužilac može biti razriješen dužnosti u slučaju ostavke, isteka mandata, prestankom državljanstva ili kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju.<sup>480</sup>

Takođe, tužilac može biti razriješen ako je osuđen za krivično djelo ili ako nestručno ili nesavjesno obavlja tužilačku funkciju. Pod posljednjim se smatra ako državni tužilac: bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 60% u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada; započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti; bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava; ima dva puta izrečenu disciplinsku sankciju za teže disciplinske prekršaje; učini teži

disciplinski prekršaj kojim je nanijeta značajna šteta po ugled državnog tužilaštva.<sup>481</sup>

Zakon jasno navodi da niko ne smije da utiče na Državno tužilaštvo u vršenju njegovih poslova.<sup>482</sup>

#### INDIKATOR 4.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri državni tužioci rade bez miješanja Vlade ili drugih aktera?**



*Građani u velikoj mjeri smatraju da kriminalci i političari utiču na rad tužilaštva. Crna Gora je od oktobra 2019. do januara 2024. imala samo privremenog Vrhovnog državnog tužioca, jer se stranke u parlamentu nisu mogle dogovoriti oko kandidata za tu funkciju.*

Politički uticaj na tužilaštvo je već duže vrijeme pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost, a to se nije promijenilo ni nakon smjene vlasti 2020. godine.<sup>483</sup> Decenijama je DPS bio optuživan za političku kontrolu nad tužilaštvom od strane domaćih i međunarodnih posmatrača, ali je njihov uticaj na imenovanje tužilaca postajao sve suptilniji i sve manje vidljiv kako se zemlja kretala ka zarobljenoj državi.

S druge strane, nakon političke promjene, nova većina u parlamentu je otvoreno izmijenila zakon kako bi prethodnog Glavnog specijalnog tužioca mogla da pošalje u penziju i direktno imenuje više članova Tužilačkog savjeta (vidjeti 4.1.3).

Političari sada često vrše javni pritisak na tužilaštvo. Slučajevi prisluškivanja Specijalnog državnog tužilaštva od strane Agencije za nacionalnu bezbjednost i veze prethodnih specijalnih tužilaca sa strukturama organizovanog kriminala, počinjeni prije političkih promjena, trenutno su u sudskoj proceduri.<sup>484</sup> Nedavno je dosadašnji glavni specijalni tužilac lišen slobode zbog sumnje da je izvršio krivična djela stvaranje kriminalne organizacije i zloupotreba službenog položaja.<sup>485</sup>

Više od 76 % građana smatra da kriminalci negativno utiču na rad tužilaštva, a preko 70 % smatra da političari utiču na rad tužilaštva.<sup>486</sup> Više od 87 % građana smatra da tužilaštvo nije efikasno u svom radu zbog korupcije, dok 82 % smatra da je to zbog straha od kriminalnih organizacija.<sup>487</sup>

Tužilaštvo nikada nije doživljavalo kao nezavisno uprkos raznim reformama u prošlosti.<sup>488</sup> Čak je i Ustav izmijenjen kako bi se unaprijedila procedura za imenovanje Vrhovnog državnog tužioca, a tužioci su imali većinu u Tužilačkom savjetu, koji su bili odgovorni za ocjenjivanje rada svojih kolega i imenovanje novih. To je samo dodatno zarobilo instituciju jer je njen vrh bio pod uticajem DPS-a.<sup>489</sup>

Bivše vlasti pod kontrolom DPS-a dale su visokim tužiocima stanove po izuzetno povoljnim cijenama, u netransparentnoj proceduri suprotno zakonu.<sup>490</sup> Odabranim visokorangiranim tužiocima ove beneficije je omogućila vladina komisija, bez ikakvog javnog oglašavanja, uprkos činjenici da je zakonom propisano da Tužilački savjet odlučuje o takvim beneficijama koje se pružaju tužiocima.<sup>491</sup> Ova informacija je otkrivena tek nakon političke promjene, a tužilaštvo trenutno istražuje ovaj slučaj.<sup>492</sup>

Još jedan važan predmet koji se trenutno nalazi pred sudom u suđenju označenom kao državna tajna odnosi se na tajno praćenje bivšeg glavnog specijalnog tužioca od strane Agencije za nacionalnu bezbjednost.<sup>493</sup> I ovaj slučaj je otkriven tek nakon političke promjene 2020. godine.

Nakon imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca, jedan specijalni tužilac je uhapšen i optužen za odavanje tajnih podataka o istragama organizovanim kriminalnim grupama, a postupak protiv njega je u toku.<sup>494</sup>

Nakon političke promjene 2020. godine, nova većina odlučila je da usvoji izmjene Zakona, uprkos kritikama Venecijanske komisije. Tim izmjenama je prestao mandat članovima Tužilačkog savjeta, a prostom većinom u Skupštini imenovani su novi. Zbog ovih promjena, broj članova koje imenuje Skupština direktno je povećan za dva, što zajedno sa predstavnikom Ministarstva pravde čini većinu u

Tužilačkom savjetu, i tako podriva njegovu nezavisnost.<sup>495</sup> Međutim, važno je napomenuti da su tužioc prije uvođenja Tužilačkog savjeta birani prostom većinom u parlamentu. Stoga postoji ozbiljna zabrinutost da bi većina u Tužilačkom savjetu koju čine tužioc mogla takođe biti ispolitizovana.

Novi Tužilački savjet održao je prvu sjednicu u januaru 2022. godine, a mjesec dana kasnije imenovao je novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca<sup>496</sup> zato što je početkom oktobra 2019. godine istekao mandat Vrhovnom državnim tužiocu Ivici Stankoviću.<sup>497</sup> Bilo je nekoliko oglasa za tu poziciju, ali nijedan kandidat nije uspio da ostvari potrebnu dvotrećinsku većinu glasova poslanika u prvom krugu, odnosno tročetinsku u drugom krugu. Stoga je imenovano nekoliko privremenih vrhovnih državnih tužilaca koji će rukovoditi institucijom na period od po šest mjeseci. Nedavno imenovanje Tatjane Begović bilo je zabrinjavajuće jer je ujedno i članica Tužilačkog savjeta, a zakon zabranjuje da članovi tog tijela napreduju za vrijeme članstva u Savjetu.<sup>498</sup> Jedno od glavnih pitanja oko kojih se članovi Tužilačkog savjeta ne slažu jeste da li vršioca dužnosti privremenog Vrhovnog državnog tužioca treba imenovati među postojećim tužiocima ili i van institucije.<sup>499</sup>

Ova pozicija je bila upražnjena od 2019. godine, kada je prestao mandat bivšem vrhovnom državnim tužiocu Ivici Stankoviću. Od tada je nekoliko tužilaca obavljalo funkciju vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca. Od 2009. godine raspisana su četiri konkursa za ovu funkciju, ali stranke nisu uspjele da se dogovore oko kandidata kojeg bi podržala neophodna većina.

Konačno, krajem januara 2024. Skupština je izabrala novog Vrhovnog državnog tužioca. Njegov izbor podržali su članovi vladajuće većine, manjinskih partija i dio opozicije. Magistrirao je pravne nauke i ranije nije radio kao tužilac ili advokat, već kao konsultant za međunarodne organizacije.

Poslanik DNP-a saopštio je u Skupštini da se prije izbora za vrhovnog državnog tužioca sastao sa Miloradom Markovićem u Vladi, te da je Marković

poslao emisare da obezbijedi podršku za njegov izbor za vrhovnog državnog tužioca. Marković je to, međutim, demantovao.<sup>500</sup> Tužilački savjet je u februaru 2022. godine prekinuo mandat glavnom specijalnom tužiocu i još devet tužilaca zbog ispunjenja uslova za odlazak u penziju, nakon izmjena Zakona koje je usvojila nova politička većina.<sup>501</sup> Bivši glavni specijalni tužilac uputio je žalbu sudu koji je odlučio da je upućen u penziju u skladu sa zakonom.<sup>502</sup> NVO Akcija za ljudska prava je istakla da je motiv za izmjenu zakona politički i da je glavni specijalni tužilac lično bio na meti smjene sa funkcije.<sup>503</sup> Naime, NVO Akcija za ljudska prava je istakla da odluka kojom je Milivoju Katniću prekinuta funkcija glavnog specijalnog tužioca nije valjano opravdana i stoga sugerise da je cilj bio da se on smijeni zbog kritika na račun njegovog rada.<sup>504</sup> Osim toga, napomenuli su da je parlamentarna većina tokom 2021. godine dva puta pokušala da zakonskim amandmanima omogući prekid Katnićeve funkcije, a ove pokušaje Venecijanska komisija je ocijenila kao *ad hominem* zakonski akt koji sugerise zloupotrebu zakonodavnih ovlašćenja.<sup>505</sup> Ovi događaji su izazvali sumnju da nova politička većina želi da izvrši politički uticaj na tužilaštvo.<sup>506</sup>

Na istoj sjednici Savjet je odlučio i da raspiše javni poziv za izbor novog glavnog specijalnog tužioca koji je imenovan u martu 2022. godine.<sup>507</sup>

Član Tužilačkog savjeta iz nevladinog sektora tvrdi da se smanjuje broj kandidata za tužilačka mjesta, ali i njihov kvalitet.<sup>508</sup> Drugi problem je što je ocjenjivanje rada tužilaca besmisleno u praksi jer skoro svi dobijaju najbolju ocjenu,<sup>509</sup> što je demotivišuće za one tužioce koji dobro obavljaju svoje dužnosti.

Akcija za ljudska prava je zaključila da je poboljšana obrazloženost odluka o imenovanju novih tužilaca, ali da onima koje se odnose na druga unaprjeđenja nedostaje obrazloženje o ispunjenosti propisanih kriterijuma.<sup>510</sup>

Predstavnic prethodne tehničke vlasti su često kritikovali rad tužilaštva što se smatra neprimjerenim miješanjem u rad tužilaštva.<sup>511</sup>

Predstavnici opozicije iz DPS-a nedavno su kritikovali rad glavnog specijalnog tužioca, tvrdeći da je politizovan i selektivan.<sup>512</sup> Štaviše, oni ga nazivaju 'SKY tužiocem', aludirajući na hapšenja zasnovana na dokazima dobijenim kroz saradnju sa EUROPOL-om u vezi sa šifrovanom komunikacijom vođenom preko SKY aplikacije.

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 4.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje objezbeđuju da javnost može da dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka državnih tužilaca?***



*Zakon obavezuje tužioce da podnose izvještaje o svojoj imovini i prihodima, u istom postupku kao i ostali javni funkcioneri. Tužilaštvo je dužno da proaktivno objavljuje godišnje izvještaje, oglase za nova radna mjesta i odluke o razrješenju, ali ne i informacije koje se odnose na ocjenjivanje ili napredovanje tužilaca.*

Tužiocci su dužni da podnose izvještaje o svojoj imovini i prihodima Agenciji za sprječavanje korupcije koja je dužna da ih objavi na svojoj internet stranici.<sup>513</sup>

Zakon obavezuje Skupštinu da raspisuje oglase za članove Tužilačkog savjeta koje imenuje Skupština.<sup>514</sup> Skupština takođe mora da objavi listu svih kandidata koji su se prijavili najmanje sedam dana prije rasprave o njihovom imenovanju.<sup>515</sup>

Državni tužiocci su dužni da objavljuju godišnje izvještaje o svom radu na internet stranici,<sup>516</sup> dok Tužilački savjet na internet stranici objavljuje godišnji izvještaj za sva tužilaštva sa statističkim podacima o radu tužilaštva.<sup>517</sup> Zakonom nije precizno definisan sadržaj ovih izvještaja, ali je Tužilački savjet usvojio posebnu metodologiju za izradu ovih izvještaja.<sup>518</sup>

Savjet je takođe dužan da objavi odluke o prestanku funkcije tužilaca<sup>519</sup> i oglase za imenovanje novih.<sup>520</sup> Zakon, međutim, ne obavezuje Savjet da objavljuje svoje odluke, uključujući i one koje se odnose na premještaj i unaprjeđenje tužilaca, niti one koje se odnose na njihovo ocjenjivanje.

S druge strane, tužilaštvo je takođe dužno da poštuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama i da javnosti dostavlja informacije o svom radu (vidjeti 3.2.1).

### INDIKATOR 4.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri javnost ima pristup informacijama o aktivnostima i procesima odlučivanja državnih tužilaca u praksi?***



*Ogromna većina građana smatra da tužilaštvu nedostaje transparentnost. Posljednjih godina, tužilaštvo je poboljšalo pristup pojedinim informacijama o njihovom radu, potrošnji i upravljanju, ali još uvijek nedostaju sveobuhvatne analize i konzistentni statistički podaci.*

Istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo OEBS 2022. godine pokazuje da se ocjena građana o kvalitetu i kvantitetu dostupnih informacija o radu tužilaštva donekle pogoršala od 2020.<sup>521</sup> Na primjer, samo 5,2 % građana smatra da su javnosti pružene potpune informacije o radu tužilaštva u 2022. godini, a 7,1 % u 2020. godini. Više od 60 % građana smatra da je tužilaštvo zatvorena institucija koja ne pruža dovoljno informacija o svom radu.<sup>522</sup>

Tužilaštvo na svojoj internet stranici objavljuje godišnje izvještaje o svom radu o radu Tužilačkog savjeta.<sup>523</sup> Izvještaji takođe uključuju informacije o potrošnji i upravljanju. Ovi izvještaji se objavljuju i na internet stranici Skupštine<sup>524</sup> koja razmatra izvještaje na javnim sjednicama.

Ovi izvještaji su obimni, puni detaljnih statističkih informacija, ali nedostaje im analiza. Međutim, njihova struktura i sadržaj poboljšani su nakon usvajanja Metodologije od strane Tužilačkog savjeta

krajem 2022. godine.<sup>525</sup> Ipak, i dalje je veoma teško pratiti slučajeve kroz godine i razumjeti efikasnost tužilaštva. Izvještaji sadrže i podatke o broju riješenih predmeta na godišnjem nivou, ali nedostaju podaci o predmetima u kojima je nastupila zastarjelost u sudskom postupku.<sup>526</sup>

Internet stranica tužilaštva je takođe poboljšana posljednjih godina i sada sadrži optužnice, ali ne i druge informacije o vođenju predmeta. Na stranici se nalaze i informacije o aktivnostima tužilaštva i njihova saopštenja za javnost, ali statistički podaci dostupni samo u njihovim godišnjim izvještajima.

Informacije o imenovanjima, premještajima i razrješenju tužilaca dostupne su na internet stranici Tužilačkog savjeta.<sup>527</sup>

Akcija za ljudska prava je istakla da ocjene tužilaca nisu bile dostupne javnosti do septembra 2021. godine, kada je njihova žalba prihvaćena, a tužilački savjet je objavio informaciju.<sup>528</sup> Iz Akcije za ljudska prava su ukazali i na netransparentnost pojedinih sjednica Tužilačkog savjeta i neopravdanost odluka što takođe umanjuje transparentnost.<sup>529</sup>

### INDIKATOR 4.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju da državni tužioci moraju da izvještavaju i odgovaraju za svoje postupke?**



*Postojeće odredbe obezbjeđuju samo djelimičnu odgovornost tužilaca. Disciplinski postupak protiv tužilaca može se pokrenuti samo interno ili na inicijativu Ministarstva pravde, a ne od strane članova Tužilačkog savjeta ili disciplinskih tužilaca ili građana, što slabi odgovornost. Međutim, građani čije su krivične prijave odbijene mogu podnijeti žalbe višoj instanci, ali nije propisan poseban postupak za njihovo nezavisno razmatranje.*

Zakonom je propisano da posebna komisija koju obrazuje Tužilački savjet redovno ocjenjuje rad tužilaca.<sup>530</sup> Oni ocjenjuju kvantitet i kvalitet rada tužilaca<sup>531</sup>, na osnovu konkretnih predmeta kojima

je rukovodio taj tužilac<sup>532</sup> i izvještavaju o njegovom samoocjenjivanju.<sup>533</sup> Komisija za ocjenjivanje dostavlja svoj predlog ocjene tužiocu koji ima pravo da se o tom predlogu izjasni, i može biti pozvan na razgovor od strane Komisije.<sup>534</sup>

Ako tužilac odbaci krivičnu prijavu, lice koje je podnijelo predmet može podnijeti pritužbu neposredno višem državnom tužilaštvu, koje je dužno da odgovori u roku od 30 dana.<sup>535</sup> Nisu definisane dalje procedure za postupanje po pritužbama.

Ne postoji jasna razlika između definicija konkretnih disciplinskih prestupa i etičkih kršenja navedenih u zakonu i etičkom kodeksu.<sup>536</sup> Stoga se isto ponašanje može tumačiti i kao disciplinski prekršaj i kao etički prekršaj.

Građani ne mogu pokrenuti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca.

Umjesto toga, predlog mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca.<sup>537</sup> Članovi Tužilačkog savjeta i disciplinski tužioci nemaju ovlaštenja za pokretanje disciplinskog postupka, što slabi njihovu ulogu u sistemu odgovornosti u pravosuđu.<sup>538</sup> Međutim, izmjenama Zakona iz 2021. godine propisano je da tri člana Tužilačkog savjeta mogu pokrenuti predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva.<sup>539</sup>

Disciplinski postupak je propisan Zakonom i njime rukovodi disciplinski tužilac.<sup>540</sup> Kandidate za disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika Tužilačkom savjetu predlažu i ministar pravde i Vrhovno državno tužilaštvo.<sup>541</sup>

O lakšim i srednjim prekršajima odlučuje Disciplinsko vijeće koje čine tri člana Tužilačkog savjeta: dva tužioca i jedan pravnik.<sup>542</sup> Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet.

Kao rezultat disciplinskog postupka, tužilac može dobiti opomenu, novčanu kaznu, zabranu napredovanja i razrješenje.<sup>543</sup>

Tužiocima uživaju funkcionalni imunitet<sup>544</sup> za mišljenje dato ili odluku donijetu u vršenju svoje funkcije, ali imunitet se ne odnosi na krivična djela, uključujući korupciju i druga krivična djela.

## INDIKATOR 4.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri državni tužiocima podnose izvještaje i odgovaraju za svoj rad u praksi?**



*Tužiocima gotovo nikada ne odgovaraju za svoje postupke, a neki od njih su unaprijeđeni na više funkcije uprkos greškama u istaknutim slučajevima. U rijetkim slučajevima kada se tužiocima proglašuju krivim za disciplinske prekršaje, sankcije su ograničene na novčane kazne.*

Prema istraživanju javnog mnjenja OEBS-a iz 2022. godine, više od 40% građana smatra da je većina ili određeni broj tužilaca u Crnoj Gori umiješano u korupciju.<sup>545</sup>

U prethodnom periodu, tužiocima nisu odgovarali za značajne greške koje su napravili u predmetima vezanim za organizovani kriminal na visokom nivou ili korupciju.<sup>546</sup> Umjesto toga, neki od njih su unaprijeđeni na više funkcije u tužilaštvu.<sup>547</sup> Na primjer, tužilac Hasan Lukač, kome je pala optužnica protiv porodice Kalić, kasnije je unaprijeđen funkcijom u Tužilačkom savjetu.<sup>548</sup>

Od 2016. do 2022. godine pokrenuta su 22 disciplinska postupka protiv tužilaca od kojih je samo osam prihvaćeno.<sup>549</sup> Utvrđivanje disciplinske odgovornosti za tužiocima je uglavnom rezultiralo novčanim kaznama u iznosu od 20 % njihove zarade u periodu od tri mjeseca.<sup>550</sup>

Većina predmeta se odnosila na neprijavlivanje imovine i prihoda, a samo jedan slučaj se odnosio na odgovornost tužiocima u vršenju svojih dužnosti, naročito na nepostupanje u zakonskim rokovima. U tom slučaju, tužilac je proglašen krivim u disciplinskom postupku, ali je Vrhovni sud tu

presudu ukinuo i tužilac je oslobođen disciplinske odgovornosti.<sup>551</sup>

U 2022. godini, nakon što je novi Tužilački savjet počeo sa radom, primili su 11 predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca, uglavnom u vezi sa neprijavlivanjem njihove imovine male vrijednosti<sup>552</sup>. Međutim, drugi tužilac je proglašen krivim za nepostupanje u propisanim rokovima.<sup>553</sup> Istovremeno, zvanični izvještaji tužilaštva pokazuju da se svake godine na stotine sudskih predmeta okonča zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, stoga, više tužilaca bi trebalo da odgovara za nepostupanje u zakonskim rokovima.<sup>554</sup>

U 2023. godini, Tužilački savjet je donio sedam odluka kojima se tužiocima oslobađaju odgovornosti za disciplinske prekršaje u vezi sa neprijavlivanjem imovine.<sup>555</sup> Iako se svaki slučaj odnosio na imovinu male vrijednosti koja nije prijavljena, u odlukama Tužilačkog savjeta se navodi da tužiocima nisu imali namjeru da krše zakon, pa su stoga oslobođeni odgovornosti. Uslov da se dokaže namjera tužiocima da sakrije imovinu značajno ograničava postupanje u ovim slučajevima čak i ako je vrijednost predmetne imovine mnogo veća.

Ministar pravde je 2023. godine prvi put pokrenuo disciplinski postupak protiv načelnice državnog tužilaštva zbog neprikladnog uticaja na drugog tužiocima.<sup>556</sup> Tužilački savjet je na zatvorenoj sjednici odbacio predmet navodeći da u predlogu nedostaje opis prekršene pravne norme ili krivičnog djela koji opravdava njeno razrješenje.<sup>557</sup>

Ministar pravde kritikovao je odluku Tužilačkog savjeta, smatrajući je „opasnim presedanom koji bi mogao da ugrozi funkcionalni imunitet državnih tužilaca“, posebno u pogledu pritisaka sa kojima bi se mogli suočiti u samom tužilaštvu.<sup>558</sup>

Odluka Tužilačkog savjeta naišla je na kritike NVO Akcija za ljudska prava da su zbog formalnih nedostataka u disciplinskoj optužnici odbačeni značajni navodi o nedozvoljenom uticaju rukovoditeljke Višeg tužilaštva.<sup>559</sup>

Pritužbe protiv tužilaca takođe nisu efikasan mehanizam za pozivanje na odgovornost jer se

veoma rijetko prihvataju, a čak i kada se to desi, ne pokreće se disciplinski postupak u vezi sa tim.<sup>560</sup>

## INDIKATOR 4.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje mehanizmi za osiguranje integriteta tužilaca?**



*Postoje odredbe koje obezbjeđuju integritet članova tužilaštva. Ovim odredbama nedostaje preciznost, što dozvoljava različita tumačenja. Nejasno je da li je neprijavlivanje imovine manje vrijednosti disciplinski prekršaj. Pored toga, Tužilački savjet traži dokaz o namjeri da se prikrije imovina.*

Zakon i Kodeks tužilačke etike propisuju prilično sveobuhvatne mehanizme za osiguranje integriteta tužilaca. Oni su dužni da izbjegavaju sukob interesa, poklone i gostovanja, a građani mogu prijaviti neetičko ponašanje tužioca.

Tužiocima su dužni da podnose izvještaje o imovini i prihodima Agenciji za sprječavanje korupcije.<sup>561</sup> Pravila o sukobu interesa, poklonima i ograničenjima nakon prestanka funkcije, koja se odnose na javne funkcionere, važe i za tužioce. Ukoliko ne dostave tačan i potpun izvještaj, dužni su da plate kaznu u iznosu od 500 do 2.000 eura.<sup>562</sup>

Kodeks tužilačke etike je prvobitno usvojen 2006. godine, a naknadno revidiran 2013. i 2014.<sup>563</sup> Ovaj kodeks sadrži i pravila o sukobu interesa i nuđenju poklona. Kodeks navodi da tužiocima ne smiju ni na koji način da koriste svoj službeni položaj ili ugled za ostvarivanje svojih prava i interesa. Od njih se traži da odbiju poklone i pogodnosti koje nudi stranka ili drugi učesnici u postupku i pismeno obavijeste rukovodioca državnog tužilaštva, uz detaljan izvještaj ako neko ponudi poklon ili pogodnost protiv njihove volje ili pokušaja da to učini.<sup>564</sup>

Prema zakonu, tužilac koji prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima, čini disciplinski prekršaj<sup>565</sup> i izriče mu se novčana kazna od 20 do 40 % od zarade državnog

tužioca u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja.<sup>566</sup> Ako se takav prekršaj ponovi dva puta, tužilac može biti razriješen.<sup>567</sup> Međutim, ove odredbe nisu dovoljno precizne i ostavljaju prostor za različita tumačenja. Nejasno je da li neprijavlivanje imovine male vrijednosti predstavlja disciplinski prekršaj. Štaviše, Tužilački savjet tumači ovu odredbu tako da se mora dokazati namjera za prikrivanje imovine.<sup>568</sup>

Usvojenim izmjenama zakona iz 2024. godine predviđeno je da će tužilac učiniti disciplinski prekršaj ako prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa, ali samo ako to pravosnažnom odlukom potvrdi nadležni sud.<sup>569</sup> Međutim, ako se utvrdi da tužilac nije dostavio tačne podatke o imovini i to ne bude osporeno na sudu, tužilac se ne može proglasiti krivim za disciplinski prekršaj.<sup>570</sup> Za primjenu kodeksa nadležna je Komisija za etički kodeks državnih tužilaca.<sup>571</sup>

Konferencija državnih tužilaca bira i razrješava predsjednika komisije za praćenje primjene etičkog kodeksa državnih tužilaca.<sup>572</sup>

Komisija ima predsjednika i dva člana, koji imaju zamjenike.<sup>573</sup> Predsjednik Komisije i njegov zamjenik biraju se iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nisu iz reda državnih tužilaca. Dva člana i njihove zamjenike iz reda državnih tužilaca bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva na predlog sjednica državnih tužilaca svih državnih tužilaštava.<sup>574</sup>

Biraju se na vrijeme od pet godina<sup>575</sup>, a svako može podnijeti inicijativu Komisiji radi utvrđivanja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.<sup>576</sup> Komisija može pokrenuti disciplinski postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca.<sup>577</sup>

Zakonom o sprječavanju korupcije propisana su dvogodišnja ograničenja za rad u privatnom sektoru javnih funkcionera po prestanku javne funkcije, što uključuje i državne tužioce.<sup>578</sup>

Tužiocima su dužni da podnesu Agenciji za sprječavanje korupcije izvještaje o svojim prihodima i imovini.<sup>579</sup>



Provjera imovinskih kartona od strane Agencije za sprječavanje korupcije ograničena je na provjeru poštovanja zakonskih obaveza za podnošenje ovih prijava, što može rezultirati samo upravnim i prekršajnim postupcima.

## INDIKATOR 4.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet članova tužilaštva obezbijeđen u praksi?**



*Postojeći propisi ne obezbjeđuju integritet tužilaca u praksi. Kršenja zakona u vezi sa prijavljivanjem imovine, sukobom interesa, ograničenjima nakon prestanka javne funkcije ili propisima o gostovanjima ili nisu identifikovana ili se ne sankcionišu.*

Imovinski kartoni koje podnose tužioci se ne provjeravaju na odgovarajući način od strane nadležne Agencije za sprečavanje korupcije, jer ta institucija ne uspijeva da efikasno i nepristrasno sprovede taj zadatak za sve javne funkcionere (vidjeti 10.3.3). U praksi, Agencija utvrđuje sitne prekršaje u vezi sa podnošenjem izvještaja o imovini i prihodima i dostavlja predmet Tužilačkom savjetu na pokretanje disciplinskog postupka. Dok se u Zakonu neprijavlivanje imovine smatra teškim prekršajem, u praksi, Savjet tužioce oslobađa odgovornosti jer nisu imali namjeru da prekrše Zakon.<sup>580</sup>

U praksi, tužioci ne prijavljuju poklone, a ne postoji mehanizam za praćenje kada su u pitanju propisi o gostovanjima i ograničenjima nakon prestanka javne funkcije.

Evropska komisija je više puta podvlačila da sukob interesa u tužilaštvu treba efikasnije rješavati.<sup>581</sup> Međutim, ne postoje javno dostupne informacije o takvim slučajevima.

Od avgusta 2021. do kraja jula 2022. Komisija za kršenje etičkog kodeksa nije ni postojala zbog promjena u sastavu Tužilačkog savjeta. To je dovelo do kašnjenja u rješavanju pritužbi o kršenju etike i stvorilo „percepciju nekažnjivosti“ među tužiocima

pošto nije postojao aktivan mehanizam za rješavanje pritužbi o kršenju etike.<sup>582</sup> Od juna 2023. godine, rad komisije je takođe blokiran jer je jednom članu istekao mandat.<sup>583</sup>

Komisiju sada čine dva tužioca i jedan član Tužilačkog savjeta koji nije tužilac.

Od 2016. do 2020. godine, Komisiji su podnijete 44 inicijative za kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca, a u samo šest slučajeva (13 %) utvrđeno je kršenje.<sup>584</sup> Informacije za 2023. godinu i odluke Komisije nisu dostupne na njihovoj internet stranici.<sup>585</sup>

Akcija za ljudska prava, koja prati rad tužilaštva, napominje da Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca donosi odluke bez adekvatnog obrazloženja.<sup>586</sup> Odlučivali su samo na osnovu dokumenata i mišljenja tužioca uključenog u slučaj, bez saslušanja građana koji su podnijeli pritužbe.<sup>587</sup> Komisija često ne reaguje blagovremeno po pritužbama jer ne postoji rok za donošenje odluke, a u jednom slučaju je postupila godinu dana od podnošenja pritužbe.<sup>588</sup>

Na osnovu odluka u kojima je utvrđeno kršenje etičkog kodeksa, komisija nije podnijela nijednu inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka.<sup>589</sup>

## INDIKATOR 4.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi tužilaštva rodno osjetljivi?**



*Mehanizmi tužilaštva nisu rodno osjetljivi i ne postoje rodno razvrstani podaci o radu tužilaštva.*

Tužilaštvo ne proizvodi podatke razvrstane po polu (npr. pritužbe koje su podnijele žene ili muškarci, vrijeme obrade pritužbi žena ili muškaraca, pritužbe riješene ili odbačene od strane žena ili muškarca, itd.).

Nema dostupnih informacija o bilo kakvim rodno osjetljivim protokolima i smjernicama, niti o materijalima za obuku i podizanje svijesti za optimalno sprovođenje rodno osjetljivih mehanizama. Tužilaštvo ima posebne postupke koji se odnose na žrtve nasilja sa integrisanom rodnom komponentom.<sup>590</sup>

Nema informacija o tome da li mehanizmi za pritužbe i istrage tužilaštva uključuju žensko osoblje.<sup>591</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 4.3.1 PROCESUIRANJE KORUPCIJE

**U kojoj mjeri državni tužioci otkrivaju i istražuju slučajeve korupcije u zemlji?**



*Efikasnost tužilaštva u borbi protiv korupcije donekle je poboljšana nakon imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca u martu 2022. godine. Sudu su podnijete optužnice u nekoliko slučajeva korupcije na visokom nivou, ali je broj optuženih bio manji nego prethodnih godina. Tužilaštvo ranije nije bilo efikasno u borbi protiv korupcije, a povjerenje javnosti u njihov rad je bilo na veoma niskom nivou.*

Nakon imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca, povjerenje javnosti u efikasnost tužilaštva u borbi protiv korupcije je donekle poraslo, dok su negativne percepcije značajno smanjene. U 2022. godini, više od 46 % građana smatralo je da je tužilaštvo uspješno u borbi protiv korupcije, a u 2020. takvo mišljenje je imalo preko 42 % građana.<sup>592</sup> S druge strane, 2022. godine skoro 43 % građana nije smatralo da je tužilaštvo efikasno u borbi protiv korupcije, i samo 6 % je imalo veoma negativno mišljenje.<sup>593</sup> U 2020. godini, više od 54 % smatralo je da tužilaštvo nije efikasno, od čega je 26 % imalo veoma negativno mišljenje.<sup>594</sup>

Od imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca, otkriveno je nekoliko slučajeva korupcije na visokom nivou. Ovi slučajevi se uglavnom odnose na navodne

aktere u takozvanom Sky komunikacionom alatu, a prepisku između kriminalnih struktura preko specijalnog softvera državi je omogućio Europol.<sup>595</sup>

U jednom od ovih slučajeva radilo se o Vesni Medenici, bivšoj predsjednici Vrhovnog suda u više mandata, koja je prethodno u nekoliko mandata bila i vrhovni državni tužilac. Ona je optužena da je uticala na sudije da u pojedinim slučajevima odlučuju u korist određenih poslova, dok je njen sin optužen za osnivanje kriminalne organizacije za šverc cigareta.<sup>596</sup>

Drugi slučaj se odnosi na bivšeg specijalnog tužioca Sašu Čađenovića, optuženog za zaštitu pripadnika ozloglašenog kavačkog narko klana.<sup>597</sup> Tužilaštvo ga je teretilo da je prikrilo počiniocima najtežih krivičnih djela i protiv njih nije pokrenuo postupak.<sup>598</sup>

To uključuje prikrivanje izvještaja Europolu o crnogorskoj Vladi, u kom se ističe da su dvojica visokih policijskih zvaničnika, Petar Lazović i Ljubo Milović, omogućavali zvaničnu zaštitu klanu za šverc droge, oružja i cigareta.

Još jedan slučaj visokog profila, koji je pokrenut nakon imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca, uključuje bivšeg predsjednika Privrednog suda koji je u stečajnom postupku optužen za stvaranje kriminalne organizacije i zloupotrebu službenog položaja.<sup>599</sup>

Nedavno je priveden bivši glavni specijalni tužilac Milivoje Katnić zbog sumnje da je stvorio kriminalnu organizaciju i zloupotrijebio službeni položaj.<sup>600</sup>

Međutim, u ovim slučajevima će odlučivati nereformisano pravosuđe i teško je procijeniti koliko će napori tužilaštva biti uspješni.

Prije imenovanja novog glavnog specijalnog tužioca, rezultati u borbi protiv korupcije bili su izuzetno ograničeni. Pokrenuto je samo nekoliko relevantnih slučajeva koji su ili pali na sudu ili su rezultirali izuzetno niskim kaznama.<sup>601</sup>

Specijalno državno tužilaštvo za korupciju i organizovani kriminal izrađuje šetsomjesečne i godišnje izvještaje o svom radu, koji uključuju i statističke podatke.<sup>602</sup> Kvalitet informacija je poboljšan u izvještaju za 2022. godinu, nakon

usvajanja smjernica od strane Tužilačkog savjeta, ali još uvijek nije dovoljno sveobuhvatan da bi se razumjela neka od važnih pitanja, kao što je dužina trajanja sudskih postupaka za različita krivična djela.

Rad tužilaštva nije dao mnogo rezultata u praksi kada je riječ o korupciji i pranju novca. Broj optužnica Specijalnog tužilaštva za korupciju je u padu (61. u 2022, 110 u 2021, 38 u 2020).<sup>603</sup> Smanjen je i broj osuđenih za korupciju, posebno onih na zatvorsku kaznu, pa je 2022. godine je 5 lica proglašeno krivim i 1. osuđeno na zatvorsku kaznu; dok je u 2021. godini, od 42 okrivljena, 5 lica osuđeno na zatvorsku kaznu.

U posljednje dvije godine smanjen je i broj optužnica za pranje novca (pet osoba u 2022., 25 u 2021., 27 u 2020.)<sup>604</sup>, a većina njih je još u sudskom postupku.

Vlada i Skupština su pozvali državne tužioce da učestvuju u raspravi i/ili izradi novih zakona.

## INTERAKCIJE

Tužilaštvo ima najveću interakciju sa sljedećim stubovima:

- Skupštinom koja imenuje članove Tužilačkog savjeta i donosi zakone kojima se uređuje rad tužilaštva. Zbog nedavnih izmjena zakona, Skupština ima pravo da prima izvještaje od tužilaštva, koje je dužno da učestvuje na sjednicama relevantnih skupštinskih odbora.<sup>605</sup>
- Policijom, koja sprovodi istrage pod rukovodstvom tužilaštva i njihovi odnosi su regulisani zakonom, dok korupcija u ovom stubu direktno utiče na rad tužilaštva (vidjeti 6.1.3 i 6.2.4).
- Sudstvom koje odlučuje o predmetima koje tužilaštvo procesuirá, a zakon reguliše njihove odnose, dok korupcija u pravosuđu ima pogubne posljedice na rad tužilaštva (vidjeti 3.1.4 i 3.2.4).

## PREPORUKE

- + Zakonodavna vlast treba da izmijeni zakon koji reguliše rad tužilaštva:
  - o uvođenjem obavezne bezbjednosne provjere za novoimenovane tužioce i članove Tužilačkog savjeta;
  - o uvođenjem lustracije za već imenovane tužioce, posebno na visokom nivou;
  - o preciznim definisanjem sukoba interesa članova Tužilačkog savjeta, posebno onih imenovanih iz reda pravnika;
  - o razjašnjenjem pravne nejasnoće između disciplinskih i etičkih prekršaja;
  - o poboljšanjem definicija disciplinskih prekršaja kako bi se povećala odgovornost, posebno za nepostupanje u zakonskim rokovima;
  - o davanjem ovlašćenja svim građanima, a posebno disciplinskim tužiocima, za pokretanje disciplinskog postupka i određivanjem rokova u kojima Tužilački savjet odlučuje o sankcijama za te slučajeve;
  - o Uključivanjem objektivnijih kriterijuma u postupke za ocjenjivanje tužilaca, kao što su odluke Ustavnog suda, odluke Evropskog suda za ljudska prava i broj prihvaćenih žalbi na odbacivanje krivične prijave;
  - o preciznim definisanjem procedure kontrole od strane nadređenih tužilaca i Tužilačkog savjeta.
- + Tužilački savjet treba da uvede obavezu svih tužilaštava da objavljuju informacije o predmetima u kojima je nastupila zastarjelost i o metodologiji istrage u svakom predmetu, koje treba da budu uključene u godišnje izvještaje.
- + Tužilački savjet treba da formira posebnu komisiju koja će se baviti predmetima u kojima je nastupila zastarjelost.
- + Tužilački savjet treba da pokrene disciplinski postupak na osnovu prijava tužilaštava i opsežnih kontrola, posebno u pogledu nastupanja zastarjelosti predmeta.
- + Vlada treba da:
  - o obezbijedi tužilaštvu veći budžet;
  - o obezbijedi Specijalnom državnom tužilaštvu direktan pristup svim bazama podataka relevantnim za finansijske istrage, naročito Katastru, Upravi za državnu imovinu i poreskoj i carinskoj upravi;
  - o obezbijedi specijalnom tužilaštvu prostorije i potrebnu opremu za bezbjednost podataka;
  - o poboljša bezbjednost tužilaštava.
- + Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore treba da pokrene postupke za poništavanje ugovora kojima je prethodna vlast davala tužiocima kredite ili stanove po povoljnim uslovima suprotno zakonu. Tužilaštvo treba da ispita svaki takav slučaj kako bi se utvrdilo da li ima osnova za krivični postupak i da po okončanju istrage objavi poseban javni izvještaj.

## IZVORI

- <sup>423</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 Član 11.
- <sup>424</sup> Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2022.godinu, str. 41, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.
- <sup>425</sup> Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2022.godinu, str.15, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.
- <sup>426</sup> Vijesti. 2024. Milorad Marković novi vrhovni državni tužilac, 27. januar 2024., <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/691621/milorad-markovic-novi-vrhovni-drzavni-tuzilac>.
- <sup>427</sup> Četiri predstavnika Državnog tužilaštva, četiri ugledna pravnik, jedan predstavnik Ministarstva pravde i jedan ugledni pravnik koga su predložile nevladine organizacije, što je dovelo do toga da je Državno tužilaštvo izgubilo većinu u Tužilačkom savjetu. Ana Nenezić, Analiza rada Tužilačkog Savjeta, Vrhovnog Državnog Tužilaštva i Specijalnog Državnog Tužilaštva u Crnoj Gori, November 2022, Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG), Centar za građanske slobode (CEGAS), Nedjeljnik Monitor, <https://www.cin-cg.me/dokumenta/analiza-rada-tuzilackog-savjeta-vrhovnog-drzavnog-tuzilastva-i-specijalnog-drzavnog-tuzilastva-u-crnoj-gori/>; Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>428</sup> Crna Gora - hitno mišljenje na revidirani nacrt izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu, objavljeno u skladu sa članom 14a Poslovnika Venecijanske komisije 10. maja 2021. godine, koje je usvojila Venecijanska komisija na 127. plenarnoj sjednici (Venecija i onlajn, 2-3. jul 2021.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)030-e), Crna Gora – Hitno naknadno mišljenje na revidirani nacrt izmjena i dopuna o Zakonu o Državnom tužilaštvu, objavljeno 16. maja 2024. godine u skladu sa članom 14a Revidiranog poslovnika Venecijanske komisije, koje je usvojila Venecijanska komisija na 139. plenarnoj sjednici (Venecija, 21-22. juna 2024.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)013-e).
- <sup>429</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024. Član 18: Članovi Tužilačkog savjeta su vrhovni državni tužilac, pet državnih tužilaca, dva ugledna pravnik koji nijesu advokati, a koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa, jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, jedan ugledni pravnik iz reda advokata, kojeg bira i razrješava Skupština, na predlog Advokatske komore Crne Gore.
- <sup>430</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024. Član 184.
- <sup>431</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024. Član 32.
- <sup>432</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 Član 8.
- <sup>433</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 Član 186c.
- <sup>434</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 22.
- <sup>435</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 12.
- <sup>436</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 27.
- <sup>437</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 18.
- <sup>438</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 19.
- <sup>439</sup> Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Sl. list CG br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 – Odluka Ustavnog suda, 42/2018 i /2019, član 21.
- <sup>440</sup> Press. 2024. Marković tražio, Administrativni odbor odobrio: VDT-u specijalni dodatak na platu od 60 odsto osnovne zarade, <https://press.co.me/markovic-trazio-administrativni-odbor-odobrio-vdt-u-specijalni-dodatak-na-platu-od-60-odsto-osnovne-zarade/>.
- <sup>441</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 Član 109.
- <sup>442</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 Član 7.
- <sup>443</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 član 179.
- <sup>444</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024 član 7.
- <sup>445</sup> Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022.godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.
- <sup>446</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>447</sup> Vlada Crne Gore. 2024. 1000 najvećih neto zarada, <https://www.gov.me/clanak/1000-najvecih-neto-zarada>.
- <sup>448</sup> Uprava za statistiku. 2024. Prosječne zarade, <https://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=4172>.
- <sup>449</sup> Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.

<sup>450</sup> Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.

<sup>451</sup> Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.

<sup>452</sup> Pisani odgovor Specijalnog državnog tužilaštva od 23.10.2023.

<sup>453</sup> Pisani odgovor Specijalnog državnog tužilaštva od 23.10.2023.

<sup>454</sup> Vijesti. 2023. SDT-u i dalje nijesu dostupne baze podataka mnogih institucija, <https://www.vijesti.me/tv/emisije/673035/sdt-u-i-dalje-nijesu-dostupne-baze-podataka-mnogih-institucija>.

<sup>455</sup> Vijesti. 2022. Načisto: Intervju sa Vladimirom Novovićem, <https://www.youtube.com/watch?v=EWNxTH4qGek>.

<sup>456</sup> Portal Analitika. 2023. Tužilački savjet: Hitno obezbijediti depo Višeg tužilaštva u Podgorici,

<https://www.portalanalitika.me/clanak/tuzilacki-savjet-predmeti-ostavljeni-u-podrumu-niko-od-tuzilaca-nije-bio-zaduzen-za-njih>.

<sup>457</sup> Odnosi se na podzemni tunel koji je vodio do depoa Višeg suda u Podgorici, više informacija dostupno u stubu koji se odnosi na sudstvo.

<sup>458</sup> Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2022. godinu,

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.

<sup>459</sup> Pisani odgovor Specijalnog državnog tužilaštva od 23.10.2023.

<sup>460</sup> Ustav Crne Gore, član 134.

<sup>461</sup> Amandman IV Ustava Crne Gore.

<sup>462</sup> Amandman IV Ustava Crne Gore.

<sup>463</sup> Ustav Crne Gore, član 155. Međutim, izmjene pojedinih članova Ustava dozvoljene su samo ako se na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje tri petine svih birača, kako je propisano članom 157.

<sup>464</sup> Konferenciju državnih tužilaca čine svi tužioci, kako se navodi u članu 20 Zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21.

<sup>465</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 18.

<sup>466</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 18:

Članovi Tužilačkog savjeta su vrhovni državni tužilac, pet državnih tužilaca dva ugledna pravnik koji nijesu advokati, a koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, jedan predstavnik Ministarstva pravde, jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, jedan ugledni pravnik iz reda advokata, kojeg bira i razrješava Skupština, na predlog Advokatske komore Crne Gore.

<sup>467</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 184.

<sup>468</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 32.

<sup>469</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 18.

<sup>470</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 26.

<sup>471</sup> Radio Slobodna Evropa. 2021. Crna Gora: Venecijanska komisija ima primjedbe i na novi prijedlog tužilačkih zakona

<https://www.slobodnaevropa.org/a/31248133.html>.

<sup>472</sup> Venecijanska komisija. 2021. Mišljenje na nacrt izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)012-e).

<sup>473</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, član 18; Godišnji izvještaj Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2022. godinu, str. 15,

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.

<sup>474</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 18.

<sup>475</sup> Crna Gora - hitno mišljenje na revidirani nacrt izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu, objavljeno u skladu sa članom 14a Poslovnika Venecijanske komisije 10. maja 2021. godine, koje je usvojila Venecijanska komisija na 127. plenarnoj sjednici (Venecija i onlajn, 2-3. jul 2021.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)030-e), Crna Gora - Hitno naknadno mišljenje na revidirani nacrt izmjena i dopuna o Zakonu o Državnom tužilaštvu, objavljeno 16. maja 2024. godine u skladu sa članom 14a Revidiranog poslovnika Venecijanske komisije, koje je usvojila Venecijanska komisija na 139. plenarnoj sjednici (Venecija, 21-22. juna 2024.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)013-e).

<sup>476</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 18:

Članovi Tužilačkog savjeta su vrhovni državni tužilac, pet državnih tužilaca, dva ugledna pravnik koji nijesu advokati, a koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa, jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, jedan ugledni pravnik iz reda advokata, kojeg bira i razrješava Skupština, na predlog Advokatske komore Crne Gore.

<sup>477</sup> Amandman XI Ustava Crne Gore.

<sup>478</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024.

<sup>479</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, članovi 75 - 77.

<sup>480</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 103.

<sup>481</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 108.

<sup>482</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 3.

- <sup>483</sup> Stejt department SAD-a. 2023. Izvještaj o ljudskim pravima u Crnoj Gori 2022., [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610\\_MONTENEGRO-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610_MONTENEGRO-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf), Freedom House, Nations in Transit 2022, Montenegro (Nacije u tranzitu 2022., Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2022>.
- <sup>484</sup> Milić, P. Crna Gora. 2021. Uhapšen bivši šef ANB-a pod sumnjom da je prisluškivao Glavnog tužioca Katnića, VOA, <https://www.glasamerike.net/a/crna-gora-hapsenje-anb-sdt-prislu%C5%A1kivanje/6279661.html>; CDM. 2021. Peruničić detaljno o prisluškivanju, <https://www.cdm.me/hronika/perunicic-detaljno-o-prisluškivanju/>; Vijesti. Jovanović, J. 2022. Linija odbrane ili servis mafije <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/635272/linija-odbrane-ili-servis-mafije>.
- <sup>485</sup> Radio Slobodna Evropa. 2024. Uhapšen bivši crnogorski specijalni tužilac Milivoje Katnić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/milivoje-katnic-hapsenje/32904631.html>.
- <sup>486</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>487</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>488</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.
- <sup>489</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.
- <sup>490</sup> Vlada Crne Gore. 2021. Sudijama, tužiocima Vlada dodjeljivala stanove i kredite suprotno Zakonu, <https://www.gov.me/clanak/abazovic-i-calovic-na-konferenciji-za-medije-sudijama-tuziocima-vlada-dodjeljivala-standove-i-kredite-suprotno-zakonu>.
- <sup>491</sup> Vlada Crne Gore. 2021. Sudijama, tužiocima Vlada dodjeljivala stanove i kredite suprotno Zakonu, <https://www.gov.me/clanak/abazovic-i-calovic-na-konferenciji-za-medije-sudijama-tuziocima-vlada-dodjeljivala-standove-i-kredite-suprotno-zakonu>.
- <sup>492</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. Stanovi funkcionera pred Specijalnim tužilaštvom Crne Gore, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-standovi-politicari-specijalno-tuzilastvo/32166234.html>.
- <sup>493</sup> Radio Slobodna Evropa. 2021. Priveden bivši direktor tajne policije Crne Gore Dejan Peruničić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-dejan-peruni%C4%8Di%C4%87-/31522617.html>.
- <sup>494</sup> BBC. 2022. Specijalni tužilac uhapšen zbog stvaranja kriminalne organizacije, <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-63916176>.
- <sup>495</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupka-izbora-FINAL.pdf>.
- <sup>496</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>497</sup> CDM. 2019. Stanković od danas v.d. vrhovnog državnog tužioca, <https://www.cdm.me/hronika/stankovic-od-danas-v-d-vrhovnog-drzavnog-tuzioca/>.
- <sup>498</sup> Monitor. Stevo Muk, član Tužilačkog savjeta: Tatjana Begović neće imati moju podršku u slučaju reizbora za v.d tužiteljku, <https://www.monitor.co.me/stevo-muk-clan-tuzilackog-savjeta-tatjana-begovic-need-imati-moju-podrsku-u-slucaju-reizbora-za-v-d-tuziteljku/>.
- <sup>499</sup> Monitor. Stevo Muk, član Tužilačkog savjeta: Tatjana Begović neće imati moju podršku u slučaju reizbora za v.d tužiteljku, <https://www.monitor.co.me/stevo-muk-clan-tuzilackog-savjeta-tatjana-begovic-need-imati-moju-podrsku-u-slucaju-reizbora-za-v-d-tuziteljku/>.
- <sup>500</sup> Pobjeda. 2024. Marković: Nijesam prisustvovao nijednom sastanku gdje se pregovaralo hoću li biti tužilac. <https://www.pobjeda.me/clanak/markovic-nijesam-prisustvovao-nijednom-sastanku-gdje-se-pregovaralo-hocu-li-biti-tuzilac>.
- <sup>501</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>502</sup> Portal Libertas. 2023. Katnić poslat u starosnu penziju po zakonu, <https://libertaspress.me/single-news/411>.
- <sup>503</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>504</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., str 30, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>505</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., str 30, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>; Venecijanska komisija. 2021. Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu i predlogu zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, str. 6, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)012-e).
- <sup>506</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., str 30, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.

- <sup>507</sup> Vijesti, 2022. Novović izabran za GST, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/595627/novovic-izabran-za-gst-pune-fioke-i-velika-ocekivanja>.
- <sup>508</sup> Intervju sa Stevom Mukom, članom Tužilačkog veća, 19.10.2023.
- <sup>509</sup> Intervju sa Stevom Mukom, članom Tužilačkog veća, 19.10.2023.
- <sup>510</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>511</sup> Portal Analitika. 2023. Tužilački savjet: Političari vrše pritisak, njihove kvalifikacije su neprimjerene i neutemeljene, <https://www.portalanalitika.me/clanak/tuzilacki-savjet-politicari-vrse-pritisak-njihove-kvalifikacije-su-neprimjerene-i-neutemeljene>; RTCG. 2021. Tužilaštvo rukovodilo akcijom, poruke Abazovića političke, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>512</sup> Portal Analitika. 2024. Nikolić: SDT sam sebe demantovao, Skaj tužilac Novović ponovo prebacuje odgovornost na druge, <https://www.portalanalitika.me/clanak/nikolic-sdt-sam-sebe-demantovao-skaj-tuzilac-novovic-ponovo-prebacuje-odgovornost-na-druge>.
- <sup>513</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 3 i 23.
- <sup>514</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 26.
- <sup>515</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 26.
- <sup>516</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 147.
- <sup>517</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 41.
- <sup>518</sup> Metodologija za izvještaje Tužilačkog savjeta i javnih tužilaca, <https://www.tuzilastvo.me/tzsv/sadrzaj/qoOR>.
- <sup>519</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 105.
- <sup>520</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, članovi 44 i 57.
- <sup>521</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>522</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>523</sup> Na primjer, izvještaj o Tužilačkom savjetu i tužilaštvu iz 2022., <https://www.tuzilastvo.me/drtz/sadrzaj/Npz6>.
- <sup>524</sup> Skupština Crne Gore, Godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta za 2022. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3100>.
- <sup>525</sup> Metodologija za pripremu izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i tužilaštva, <https://www.tuzilastvo.me/static/tzsv/doc/Metodologija.pdf>.
- <sup>526</sup> Akcija za ljudska prava: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupka-izbora-FINAL.pdf>, Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>527</sup> Internet stranica Tužilačkog savjeta, <https://www.tuzilastvo.me/tzsv>.
- <sup>528</sup> Akcija za ljudska prava: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupka-izbora-FINAL.pdf>.
- <sup>529</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>530</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, čl. 86 i 87.
- <sup>531</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, čl. 88, 89 i 90.
- <sup>532</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, čl. 91.
- <sup>533</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, čl. 93.
- <sup>534</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, čl. 95.
- <sup>535</sup> Zakonik o krivičnom postupku, član 271a.
- <sup>536</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline) <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>537</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 110.
- <sup>538</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>539</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 126.



- <sup>540</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 112.
- <sup>541</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 112.
- <sup>542</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 114.
- <sup>543</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 109.
- <sup>544</sup> Amandman XII Ustava Crne Gore.
- <sup>545</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>546</sup> MANS. 2019. Iza statistike: Analiza pravnog okvira i pravosnažnih sudskih presuda za krivična djela sa elementima organizovanog kriminala, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2020/02/IZA-STATISTIKE-5-krivicna-djela-sa-elementima-organizovanog-kriminala-1.pdf>.
- <sup>547</sup> MANS Monitoring izvještaj 3: Pranje novca - Analiza pravosnažnih sudskih presuda (2013 - 2018), [https://mans.co.me/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring-3-FINAL\\_MNE.pdf](https://mans.co.me/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring-3-FINAL_MNE.pdf), MANS. 2015. Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce, <https://www.mans.co.me/na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce/>.
- <sup>548</sup> Boričić, M., CIN-CG. 2019. Huge payments of damages after botched investigations: Indictments fail but prosecutors flourish in their careers (Ogromne isplate odštete nakon neuspješnih istraga: Optužnice padaju, ali tužioci napreduju u svojim karijerama), <https://www.cin-cg.me/nedjelotvorne-istrage-proizvode-ogromne-stete-ali-niko-ne-odgovara-tuzbe-padaju-tuzioci-napreduju-2/>.
- <sup>549</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>550</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>551</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>552</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>553</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>554</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>555</sup> Internet stranica Tužilačkog savjeta: Odluke disciplinskog vijeća <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/zVW5>.
- <sup>556</sup> Naime, ministar pravde je u drugoj polovini aprila podnio predlog za razrješenje načelnice Višeg tužilaštva u Podgorici, navodeći sumnju u nedoličan uticaj na osnovnog državnog tužioca u jednom predmetu. U predlogu se navodi da je izvršila nedozvoljen uticaj tako što je poslije ponoći pozvala osnovnog tužioca i zahtijevala radnje koje nisu u skladu sa zakonom.
- <sup>557</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>558</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9piMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>559</sup> RTNK. 2023. HRA o slučaju Lepe Medenice: Očekujemo novi optužni predlog <https://rtnk.me/drustvo/hra-o-slucaju-lepe-medenice-ocekujemo-novi-optuzni-predlog/>.
- <sup>560</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>. Akcija za ljudska prava: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupaka-izbora-FINAL.pdf>.
- <sup>561</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 3 i 25.
- <sup>562</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 109.
- <sup>563</sup> Kodeks tužilačke etike, [https://sudovi.me/static/tzsv/doc/ETICKI\\_KODEKS\\_DRZAVNIH\\_TUZILACA.pdf](https://sudovi.me/static/tzsv/doc/ETICKI_KODEKS_DRZAVNIH_TUZILACA.pdf).
- <sup>564</sup> Etički kodeks tužilaca Crne Gore, usvojen na konferenciji tužilaca 20. maja 2014. godine. Ibid, član 2. stav f i član 7. stav b.
- <sup>565</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 108.
- <sup>566</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 109.
- <sup>567</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 109.
- <sup>568</sup> Tužilački savjet: Odluke disciplinskog vijeća <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/zVW5>.

- <sup>569</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 108.
- <sup>570</sup> Intervju sa Sinišom Gazivodom, članom Tužilaškog savjeta, 28.06.2024.
- <sup>571</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 20.
- <sup>572</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 20.
- <sup>573</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 107b.
- <sup>574</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 20.
- <sup>575</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 20.
- <sup>576</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 107c.
- <sup>577</sup> Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024, član 107c.
- <sup>578</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 17.
- <sup>579</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, članovi 3 i 25.
- <sup>580</sup> Internet stranica Tužilaškog savjeta, <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/nm3m>.
- <sup>581</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>582</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline),
- <sup>583</sup> Intervju sa Stevom Mukom, članom Tužilaškog savjeta, 19.10.2023.
- <sup>584</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9pIMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>585</sup> Odluke Komisije za etički kodeks tužilaca, posjećeno 19. oktobra 2023. godine, dostupne su samo odluke za 2018. i 2019. godinu na <https://www.tuzilastvo.me/drtz/sadrzaj/pA3M>.
- <sup>586</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>587</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>588</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022., <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>.
- <sup>589</sup> Centar za monitoring. 2023. Enhancing Judicial and Prosecutorial Accountability, National Framework for Ethics and Discipline (Unapređenje pravosudne i tužilačke odgovornosti – Nacionalni okvir za etiku i discipline), <https://cemi.org.me/storage/uploads/iFkaVRw9pIMoU1C3FzhDPVj4ZBo8UBeT1mX0kOKK.pdf>.
- <sup>590</sup> Pisani odgovor Vrhovnog državnog tužilaštva od 06.11.2023.
- <sup>591</sup> Ova informacija nije dostupna u godišnjim izvještajima tužilaštva, a MANS ih je posebno tražio direktno od vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, ali nije dat nikakav odgovor.
- <sup>592</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>593</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>594</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju. 2022. Misija u Crnoj Gori, Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/534996.pdf>.
- <sup>595</sup> Vidjeti: Šćepanović, L. 2023. Crnogorsko tužilaštvo bavi se optužbama za 'kupovinu' presuda u slučaju 'državni udar', RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-tuzilastvo-presuda-drzavni-udar/32695646.html>.
- <sup>596</sup> Vijesti. 2023. Potvrđena optužnica protiv Vesne Medenice, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/643445/potvrđjena-optužnica-protiv-vesne-medenice>.
- <sup>597</sup> Balkan Insight. 2022. Montenegrin special prosecutor charged with protecting drug gang (Crnogorski specijalni tužilac optužen za zaštitu narko klana), <https://balkaninsight.com/2022/12/12/montenegrin-special-prosecutor-charged-with-protecting-drug-gang/>.
- <sup>598</sup> Balkan Insight. 2022. Montenegrin special prosecutor charged with protecting drug gang (Crnogorski specijalni tužilac optužen za zaštitu narko klana), <https://balkaninsight.com/2022/12/12/montenegrin-special-prosecutor-charged-with-protecting-drug-gang/>.

<sup>599</sup> Balkan Insight. 2022. Montenegro arrests commercial court president on corruption charges (Crna Gora uhapsila predsjednika Privrednog suda pod optužbom za korupciju), <https://balkaninsight.com/2022/05/09/montenegro-arrests-commercial-court-president-on-corruption-charges/>.

<sup>600</sup> Radio Slobodna Evropa. 2024. Uhapšen bivši crnogorski specijalni tužilac Milivoje Katnić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/milivoje-katnic-hapsenje/32904631.html>.

<sup>601</sup> MANS. 2018. Iza statistike: Analiza pravnog okvira i pravosnažnih sudskih presuda, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/12/IZA-STATISTIKE4.pdf>; Zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore. Službeni list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, 54/2024.; MANS Monitoring izvještaj 3: Pranje novca – Analiza pravosnažnih sudskih presuda (2013-2018), [https://mans.co.me/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring-3-FINAL\\_MNE.pdf](https://mans.co.me/wp-content/uploads/2019/09/Monitoring-3-FINAL_MNE.pdf); MANS. 2015. Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce, <https://www.mans.co.me/na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce/>.

<sup>602</sup> Izvještaji su objavljeni na [pravosudje.me/spdt/sadrzaj/nm9z](https://pravosudje.me/spdt/sadrzaj/nm9z) i [pravosudje.me/spdt/sadrzaj/Xw6n](https://pravosudje.me/spdt/sadrzaj/Xw6n).

<sup>603</sup> Specijalno državno tužilaštvo. 2020. Godišnji izvještaj za 2020. godinu, [https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_SDT-a\\_za\\_2020.godinu.pdf](https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_SDT-a_za_2020.godinu.pdf), Specijalno državno tužilaštvo. 2021. Godišnji izvještaj za 2021. godinu, [https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_za\\_2021..pdf](https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_za_2021..pdf), Specijalno državno tužilaštvo. 2022. Godišnji izvještaj za 2022. godinu, [https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_1.1-30.6.2023..pdf](https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_1.1-30.6.2023..pdf).

<sup>604</sup> Specijalno državno tužilaštvo. 2022. Godišnji izvještaj za 2022. godinu, [https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_1.1-30.6.2023..pdf](https://pravosudje.me/static//spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_1.1-30.6.2023..pdf).

<sup>605</sup> Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, Sl. list CG br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, član 147.

**JAVNI SEKTOR**

## KRATAK PREGLED

Jedna trećina (32,7 %) zaposlenih u Crnoj Gori radi u javnom sektoru<sup>606</sup>, koji obuhvata državne organe, u koja spadaju ministarstva, organi uprave, stručne službe Predsjednika, Skupštine i Vlade, Državna revizorska institucija, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, tužilačka uprava, sudska uprava i fondovi, organi i službe lokalne uprave, agencije i druga regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća/kompanije, Centralna banka, revizorski organ, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, Akreditaciono tijelo, itd.<sup>607</sup>

Javni sektor u Crnoj Gori i dalje se bori sa sistemskom korupcijom, što utiče na ukupnu transparentnost njegovog rada i kvalitet javnih usluga koje pruža. Reforma javne uprave do sada nije donijela željene rezultate, jer su česti izborni procesi u prethodnom periodu izložili sektor štetnom političkom uticaju, što je rezultiralo da politički interesi prevagnu nad interesima crnogorskih građana za postizanjem profesionalnog javnog sektora.

Rezultat toga su javne institucije koje su još uvijek zarobljene političkim interesima, gdje je rukovodstvo ljudskih resursa potpuno preplavljeno željama političkih partija da ojačaju svoju biračku bazu putem politički motivisanog zapošljavanja. Poreska reforma koju je uvela Evropa sad kao i povećanje plata u javnom sektoru učinili su zapošljavanje u državnim institucijama primamljivijim od onog u privatnom sektoru. Nažalost, izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje uvode niže profesionalne kriterijume za zapošljavanje u javnom sektoru dodatno su doprinijele smanjenju kvaliteta javnih usluga.

Etički kodeks u javnom sektoru se ne primjenjuje dosljedno, dok praćenje primjene žalbenih mehanizama nije dovoljno sveobuhvatno da bi proizvelo dovoljno podataka potrebnih za analizu i uvođenje mjera poboljšanja. Transparentnost rada javnog sektora takođe nije na zadovoljavajućem nivou u pogledu proaktivnog objavljivanja

informacija i pravilnog sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Iako NVO, mediji i građani koriste svoja prava na slobodan pristup informacijama, potrebno je poboljšati kvalitet sprovođenja zakona, posebno imajući u vidu sve veći broj pritužbi i sve manje odgovora.

Građani su umjereno svjesni antikorupcijskih mehanizama koje mogu koristiti za prijavljivanje slučajeva povezanih sa javnim sektorom, dok NVO i mediji ostaju glavni izvor informacija i podrške za građane zainteresovane da saznaju više o ovoj temi. Javne kampanje ne donose željene rezultate, a uprkos povećanom broju zviždača iz javnog sektora, njihove prijave se još uvijek ne tretiraju pravilno.

Sektoru javnih nabavki i dalje nedostaje dovoljna transparentnost za uspostavljanje adekvatne građanske kontrole<sup>608</sup>, dok poslovna zajednica i dalje prepoznaje korupciju kao glavni teret, posebno u oblasti donošenja odluka i kvaliteta tenderske dokumentacije.

Postoje i problemi sa dostupnošću podataka, jer na državnom nivou još uvijek nedostaju statistički podaci o primjeni etičkih kodeksa. Dalje, potrebno je poboljšati mehanizme nadzora, posebno u pogledu revizije, pošto još uvijek nema odgovarajućeg kadra ni na centralnom ni na lokalnom nivou u oblasti interne revizije.

## JAVNI SEKTOR



|                    | Indikator  | Zakon | Praksa |
|--------------------|--|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi  | n/a   | 50     |
|                    | Nezavisnost  | 50    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost  | 50    | 25     |
|                    | Odgovornost  | 50    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta  | 75    | 50     |
| <b>Uloga</b>       | Edukacija javnosti   |       | 25     |
|                    | Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim agencijama u cilju prevencije/sprječavanja korupcije |       | 50     |
|                    | Smanjenje rizika od korupcije očuvanjem integriteta u javnim nabavkama   |       | 50     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 5.1.1 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri javni sektor ima odgovarajuće resurse da efikasno sprovodi svoje aktivnosti?**



*Finansijski resursi i zarade su značajno povećani u javnom sektoru. Međutim, nedostaci u pogledu vještina i znanja, kao i nedostatak elektronskih procedura, dovode do određenog stepena neefikasnosti.*

Crna Gora je umjereno spremna kada je riječ o reformi javne uprave.<sup>609</sup> Krajem 2022. godine, Vlada Crne Gore usvojila je novi Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026.<sup>610</sup> Državni budžet za 2023. godinu iznosi 2,8 milijardi eura<sup>611</sup>, a od tog iznosa, 470 miliona eura<sup>612</sup> je namijenjeno za zarade. Ovo je povećanje u odnosu na 2022. godinu, kada je taj iznos bio 380 miliona eura<sup>613</sup>, i 2021. godinu kada su neto zarade iznosile 312 miliona eura.<sup>614</sup> Zarade su gotovo udvostručene nakon izbora 2020. godine (zarade iz budžeta za 2019. godinu su iznosile 270 miliona eura<sup>615</sup>). Minimalna mjesečna zarada u zemlji je povećana sa 250 na 450 eura, nakon usvajanja poreske reforme "Evropa sad".<sup>616</sup> Ovo je poboljšalo i položaj javnih službenika, iako je inflacija uzrokovana krizom u Ukrajini donekle poništila benefite od ove poreske reforme.

Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore, prosječna mjesečna zarada u javnoj upravi u Crnoj Gori za 2022. godinu iznosila je 743 eura, što

predstavlja povećanje od 26% u odnosu na prije pet godina.<sup>617</sup> Ova zarada je značajno viša od prosječne zarade u sektoru veleprodaje i maloprodaje<sup>618</sup> koji takođe zapošljava veliki broj ljudi. Na taj način, rad u javnom sektoru postao je vrlo atraktivna prilika za zapošljavanje.<sup>619</sup>

Međutim, izmjene Zakona o državnim službenicima<sup>620</sup> uvedene krajem 2020. godine omogućile su i manje kvalifikovanim kandidatima da se prijave za rad u državnim službama. Zakon je takođe uveo niže kriterijume kada je riječ o prethodnom radnom iskustvu.<sup>621</sup>

Kvalitet javnih usluga nije na zadovoljavajućem nivou, prvenstveno zbog niskog stepena razvoja elektronskih usluga, koje u većini oblasti nisu mnogo odmakle od prva dva elementarna nivoa pružanja usluga elektronskim putem. Uglavnom se sastoji od: i) onlajn informacija o tome kako je moguće pružiti usluge drugim kanalima; ili ii) mogućnosti preuzimanja zahtjeva onlajn, koji se dalje obrađuju tradicionalnim kanalima. Treba napomenuti da čak i na ovim nivoima, usluge ne sadrže uvijek potpuno ažurirane informacije, što se prvenstveno odnosi na "oslobađanje" građana od obaveze da sami prikupljaju dokumentaciju koja je u posjedu organa državne vlasti, čime se praktično krši Zakon o upravnom postupku.<sup>622</sup>

## INDIKATOR 5.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je nezavisnost javnog sektora obezbijeđena zakonom?**



*Iako postoji niz odredbi koje osiguravaju nezavisnost javnog sektora, one ne pokrivaju sve neophodne aspekte. Izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine uvedeno je diskreciono pravo organima nadležnim za imenovanje da razriješe rukovodioce organa uprave. Zakonom takođe nije definisano isključivanje politički imenovanih lica iz članstva u komisijama za izbor na konkursima za popunjavanje upražnjenih viših pozicija u državnoj službi.*

Zapošljavanje i napredovanje zaposlenih u javnom sektoru definisani su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.<sup>623</sup> Ovaj zakon takođe zabranjuje bilo kakav oblik političkog uplitanja ili diskriminacije zaposlenih u javnom sektoru zbog njihovih uvjerenja.<sup>624</sup> Isti zakon zahtijeva da se državni službenici uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih stavova i uvjerenja.<sup>625</sup> Međutim, zakon ne isključuje izričito politički imenovana lica iz članstva u komisijama za izbor kandidata na više pozicije u državnoj službi, što ostavlja prostor za neprijemljen politički uticaj.<sup>626</sup>

Radni odnos zaposlenih u javnom sektoru može prestati po sili zakona, ostavkom zaposlenog, sporazumnim raskidom ili istekom vremena na koji je zasnovao radni odnos.<sup>627</sup> Odluka o raskidu ugovora može se osporiti ako su prekršena radna prava zaposlenog.<sup>628</sup> Ovaj proces vodi Komisija za žalbe, nezavisno i autonomno tijelo koje se sastoji od predsjednika i četiri člana koje imenuje Vlada.<sup>629</sup> Rješenja ove Komisije mogu se dodatno preispitivati pokretanjem upravnog spora pred Upravnim sudom Crne Gore. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine su uvedena su diskreciona ovlašćenja organima nadležnim za imenovanje da razriješe rukovodioce organa uprave.<sup>630</sup> Pored toga, izvještaj Evropske komisije navodi da smanjeni kriterijumi za

zapošljavanje navedeni u zakonu (o čemu je bilo riječi u prethodnom dijelu) predstavljaju razlog za zabrinutost u vezi sa nezavisnošću državnih službenika.<sup>631</sup>

Aktivnosti lobiranja su regulisane Zakonom o lobiranju, koji detaljno definiše šta se može smatrati lobiranjem, uključujući one aktivnosti povezane sa Skupštinom. Zakon definiše uslove za dobijanje sertifikata za lobiranje, kao i antikorupcijske odredbe, zajedno sa kaznama za one koji krše Zakon.<sup>632</sup>

## INDIKATOR 5.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je javni sektor zaštićen od spoljnih uplitanja njegove u aktivnosti?**



*Politički motivisano zapošljavanje ostaje jedan od ključnih izazova, uprkos velikim promjenama u političkom okruženju nakon izbora 2020. godine, koje su označile kraj dugogodišnje vladavine jedne dominantne političke partije.*

*Ovo je bilo vidljivo tokom izbornih kampanja i nakon formiranja nove Vlade i njenih institucija i tijela.*

Nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, nova većina u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti započela je ubranu zamjenu rukovodstva i drugog osoblja u državnim institucijama i državnim preduzećima, uz obrazloženje da je to dugoočekivana depolitizacija, čime je nekadašnjim vladajućim partijama uskraćena prilika da nastave jačanje svoje glasačke baze putem zapošljavanja.<sup>633</sup> Razmjeri ove prakse su ogromni, pokazuju podaci Agencije za sprječavanje korupcije. Tokom predsjedničkih i vanrednih parlamentarnih izbora 2023. godine, crnogorske državne institucije su potpisale više od 12.000 ugovora o zapošljavanju.<sup>634</sup> Više od 50 % tih ugovora ugovora su sklopljeni na određeno vrijeme, dok je 27 % ugovora zaključeno za jedan posao/aktivnost koju zaposleni treba da obavi.<sup>635</sup>

Pored toga, tokom pregovora za političke pozicije, političke partije takođe odlučuju o kvotama koje će



biti dodijeljene određenoj partiji. Krajem juna 2021. godine, u medije je procurio dokument koji pokazuje da su političke partije odlučile da dijele čak i one pozicije koje nisu političke, već bi trebalo da budu izabrane od strane selekcionih komisija.<sup>636</sup> Ovo uključuje zapošljavanje u obrazovnom i zdravstvenom sektoru, kao i u drugim sektorima javnih službi i pozicije u državnim preduzećima.<sup>637</sup> Sve ove pozicije su rukovodeće, sa diskrecionim ovlašćenjima za izbor selekcionih komisija i imenovanje na osnovu političkih stavova i uvjerenja.

Ne postoji institucija odgovorna za zaštitu javnog sektora od političkog miješanja.

Selekzione komisije nisu dovoljno nezavisne, jer Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne sadrži odredbe koje bi pojačale obaveze u vezi sa sprječavanjem sukoba interesa i neprimjerenih političkih uticaja na rad komisija za provjeru sposobnosti. Pored toga, pregled izvještaja o provjeri sposobnosti i spisak stručnjaka i istaknutih stručnjaka koji učestvuju u komisijama za provjeru sposobnosti ukazuju na to da u njima učestvuju politički eksponirane osobe.<sup>638</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 5.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje će obezbijediti transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i drugim informacijama u posjedu javnog sektora?***



*lako postoji niz odredbi koje se odnose na transparentnost javnog sektora, uključujući i obavezu objavljivanja izvještaja o prihodima i imovini, kao i zakoni koji regulišu pristup informacijama, postoje određeni problemi, kao što je nedostatak izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji državnim institucijama daje različite mogućnosti da 'legalno' uskrate pristup informacijama. Pored toga, zahtjevi za javno oglašavanje slobodnih radnih mjesta*

*u javnom sektoru sadrže brojne izuzetke koji otvaraju prostor za potencijalne zloupotrebe.*

Glavni, krovni zakon koji reguliše upravljanje informacijama od javnog značaja je Zakon o slobodnom pristupu informacijama.<sup>639</sup> Ovaj zakon su dužni da sprovedu organi državne vlasti i institucije sve tri grane vlasti i opštinske vlasti. Svako fizičko i pravno lice ima pravo da zatraži informaciju od organa vlasti, a odgovor podnosiocu zahtjeva mora biti dostavljen u roku od 15 radnih dana.<sup>640</sup> Prilikom odlučivanja po ovom zahtjevu, državne institucije mogu da uskrate pristup informacijama ako su podaci povjerljivi,<sup>641</sup> ako je podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup istoj informaciji u toku prethodnih šest mjeseci ili ako pristup informaciji zahtijeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije.<sup>642</sup>

U slučaju da institucije krše zakon ili ignorišu podnijete zahtjeve, podnosilac može u roku od 15 dana podnijeti pritužbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, o čemu Agencija odlučuje meritorno. U slučaju da podnosilac zahtjeva nije zadovoljan odgovorom Agencije, može podnijeti žalbu Upravnom sudu u roku od 30 dana.<sup>643</sup> Jedini izuzetak je ako institucije uskrate pristup kada su informacije povjerljive. U tom slučaju, podnosilac ima pravo da u roku od 30 dana<sup>644</sup> neposredno podnese žalbu Upravnom sudu, što znači da podnosilac zahtjeva ne mora da podnese žalbu Agenciji.

Pored toga, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama definisana je obaveza svih organa javne vlasti da na svojim internet stranicama proaktivno objavljuju informacije o svom poslovanju, uključujući: javne registre, planove i programe rada, izvještaje i druga dokumenta o radu; nacрте i konačne verzije zakona i politika, odluke u vezi sa finansijskim upravljanjem, spisak zaposlenih sa podacima o poslovima koje obavljaju, spisak javnih funkcionera sa podacima o njihovim zaradama, druge pravne akte i informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje da se sva radna mjesta moraju javno

objaviti, dok se interni konkurs u okviru državnog organa objavljuje na oglasnoj tabli i na internet stranici državnog organa, kao i na internet stranici državnog organa nadležnog za upravljanje ljudskim resursima. Interni konkurs u organima državne uprave objavljuje se na internet stranici državnog organa nadležnog za upravljanje ljudskim resursima, dok se javni konkurs i javni oglas objavljuju na internet stranici organa za upravljanje ljudskim resursima i u dnevnom štampanom mediju.<sup>645</sup> U ustanovama, agencijama i preduzećima na koja se primjenjuje zakon o radu, postoji obaveza javnog oglašavanja slobodnog radnog mjesta u trajanju od svega tri dana.<sup>646</sup> Dodatno ograničenje predstavlja niz izuzetaka, jer se sljedeći slučajevi ne smatraju slobodnim radnim mjestom: kada postoji potreba da se poslije isteka prethodnog ugovora o radu zaključi novi ugovor o radu sa istim zaposlenim; kada postoji potreba da se zaposleni rasporedi na drugo radno mjesto kod istog poslodavca i kod preuzimanja zaposlenog. Ovi izuzeci otvaraju prostor za potencijalne zloupotrebe.<sup>647</sup>

## INDIKATOR 5.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri se odredbe koje definišu transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru u praksi efikasno sprovode?**



*Iako NVO, mediji i građani koriste svoja prava na slobodan pristup informacijama, potrebno je poboljšati kvalitet sprovođenja zakona, posebno imajući u vidu sve veći broj žalbi i sve manji broj odgovora. Iako elektronski sistem javnih nabavki pruža sveobuhvatnu dokumentaciju o procedurama nabavki u Crnoj Gori, nedostaju mu informacije koje se odnose na izvještaje o realizaciji javnih ugovora.*

Prema posljednjim dostupnim podacima (za 2022. godinu), NVO, mediji i građani su podnijeli blizu 7000 zahtjeva za pristup informacijama različitim državnim institucijama.<sup>648</sup> Od tog broja, 2803 zahtjeva su u potpunosti odobrena, 1842 djelimično

odobrena, 1871 odbijena, dok su ostali zahtjevi imali neki drugi ishod.

Od 1871 odbijenog zahtjeva, za 1231 je navedeno da državne institucije nemaju tražene informacije, 172 zahtjeva su odbijena kao poreska tajna, dok su ostali odbijeni iz različitih razloga.<sup>649</sup>

Istovremeno, kvalitet sprovođenja Zakona je i dalje na umjerenom nivou. Podaci Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama pokazuju da je tokom 2022. godine ova institucija primila ukupno 8.865 žalbi na odluke državnih institucija (ili njihov izostanak) po podnijetim zahtjevima za pristup informacijama. Ovaj broj se udvostručio u posljednjih pet godina, ali odgovor Agencije i dalje nije adekvatan, štaviše, u opadanju je. Od navedenog broja, Agencija je donijela odluke u 3.743 žalbe, što je najmanji broj odgovora u posljednjih pet godina.<sup>650</sup>

Kada je riječ o sudskim procedurama kao mehanizmu pravne zaštite u oblasti slobodnog pristupa informacijama, tokom 2022. godine, Upravni sud je primio 5067 žalbi i donio odluke u 977 slučajeva.<sup>651</sup>

Informacije o prihodima i imovini državnih službenika (onih koji imaju obavezu prijaljivanja prema Zakonu o sprječavanju korupcije)<sup>652</sup> prikuplja Agencija za sprječavanje korupcije i objavljuje na svojoj internet stranici.<sup>653</sup> Ovo se redovno ažurira novim informacijama.

2021. godine pokrenut je elektronski sistem javnih nabavki, čime je omogućena veća transparentnost cjelokupnog sistema i obezbijeđen sveobuhvatan izvor dokumenata o postupcima nabavki. Iako baza podataka sadrži značajnu količinu informacija koje obuhvataju tendersku dokumentaciju, odluke i ugovore kako bi se dobila sveobuhvatna slika o nabavkama, sistem bi trebalo da uključuje informacije koje se odnose na izvještaje o sprovođenju javnih ugovora i/ili slične dokumente koji bi omogućili veću građansku kontrolu nad postupcima nabavki.

Oglasi za radna mjesta u državnim organima objavljuju se onlajn u sveobuhvatnoj bazi podataka koju vodi Uprava za ljudske resurse.<sup>654</sup> Međutim, ova

baza podataka ne sadrži informacije o odlukama komisija za izbor o zapošljavanju i/ili procedurama žalbi.

Većina ovih informacija može se dobiti direktno u državnim institucijama koje su raspisale konkurs, ili korišćenjem pravnog mehanizma prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

### INDIKATOR 5.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje bi obezbijedile da zaposleni u javnom sektoru budu odgovorni za svoje postupke?**



*Iako postoji niz odredbi kojima se obezbjeđuje odgovornost zaposlenih u javnom sektoru, ne postoji poseban zakon o zviždačima, a postojećim odredbama Zakona o sprječavanju korupcije nedostaje konkretnost i sveobuhvatne mjere zaštite. Pored toga, mehanizmi za internu i eksternu reviziju ograničeni su zbog nedovoljne nezavisnosti i direktne odgovornosti Skupštini, a postoje i praznine u rokovima za sprovođenje i odgovore na žalbe i prekršaje.*

Crna Gora je jedna od posljednjih zemalja u regionu koja nema specijalizovani zakon o zviždačima. Međutim, odredbe koje regulišu ovu materiju navedene su u postojećem Zakonu o sprječavanju korupcije.<sup>655</sup> Agencija za sprječavanje korupcije ima ovlašćenje da prima i rješava prijave zviždača, obrađuje ih i obezbjeđuje zaštitu lica koja prijavljuju prekršaje dodjeljivanjem statusa zvaničnog zviždača. Po prijemu prijave zviždača, Agencija pokreće postupak za utvrđivanje da li je na bilo koji način ugrožen javni interes. Ukoliko je to slučaj, Agencija izrađuje preporuke nadležnoj državnoj instituciji da preduzme konkretne radnje kako bi se situacija ispravila.<sup>656</sup>

Zakon o državnoj upravi obavezuje organe državne uprave, agencije i druge organe da obezbijede i upravljaju mehanizmom za podnošenje žalbi građana u vidu knjige ili sandučeta putem kojih će se njihove žalbe obrađivati.<sup>657</sup> Zakon takođe

propisuje da državna institucija mora odgovoriti na žalbu u roku od 15 dana. Pored toga, državne institucije su u obavezi da mjesečno analiziraju pritužbe građana i rješavaju probleme zbog kojih se građanin obraća sa pritužbom.<sup>658</sup>

Građani i drugi subjekti koji koriste usluge državne uprave mogu se obratiti Etičkom odboru ukoliko je prekršen Etički kodeks državnih službenika.

Građani takođe mogu preduzeti pravne korake kada sumnjaju na povredu svojih prava ili nekog zakona i/ili procedure, podnošenjem inicijative upravnoj inspekciji.<sup>659</sup> Državni organi mogu odgovarati i drugim inspekcijama, u zavisnosti od njihovih nadležnosti.

Kada je riječ o mehanizmima za podnošenje žalbi u postupku javnih nabavki, u Zakonu o javnim nabavkama navedena je Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.<sup>660</sup> Isti zakon propisuje obavezu za državne službenike da prijave svako saznanje o korupciji u postupku javnih nabavki ovlašćenom licu u svojoj instituciji, Ministarstvu finansija, Agenciji za sprječavanje korupcije ili nadležnom državnom tužiocu.<sup>661</sup>

Krivični zakon Crne Gore prepoznaje zloupotrebu povjerljivih informacija/tajnih podataka kao krivično djelo koje se kažnjava zatvorskom kaznom do 15 godina za najteže slučajeve (zloupotreba informacija o državnoj bezbjednosti, odbrani i ekonomskim interesima države).<sup>662</sup> Primanje mita i korupcija su takođe kažnjivi po sili zakona.<sup>663</sup> Internu reviziju obavljaju same državne institucije, a koordinaciju vrši Ministarstvo finansija, dok eksternu reviziju obavlja Državna revizorska institucija (DRI). Eksterna revizija se sprovodi nakon što DRI donese godišnji plan revizije.<sup>664</sup> U skladu sa Zakonom o državnoj upravi, ministarstva su dužna najmanje jednom godišnje da podnesu izvještaj o svom radu Vladi.<sup>665</sup> Osim toga, ministarstva mogu zahtijevati dodatne izvještaje o konkretnim pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti.

Državni organi indirektno odgovaraju Skupštini putem izvještaja koje Vlada dostavlja u određenim oblastima na zahtjev Skupštine ili kroz korišćenje kontrolnih mehanizama Skupštine. Ipak, oni nisu

obavezni da direktno podnose izvještaje Skupštini. Neke institucije, osnovane posebnim zakonima, direktno podnose izvještaje Skupštini, dostavljajući godišnje izvještaje i druge izvještaje na zahtjev.<sup>666</sup>

## INDIKATOR 5.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su zaposleni u javnom sektoru, u praksi, odgovorni za svoje postupke?**



*Iako je postignut određeni napredak u uključivanju razvoja upravljačke odgovornosti kao jednog od ključnih ciljeva Strategije reforme javne uprave i Programa reforme upravljanja javnim finansijama, ostali problemi su i dalje prisutni. Još uvijek nema adekvatnog kadra na centralnom niti na lokalnom nivou u oblasti interne revizije, dok su postojeći mehanizmi državnog nadzora, naročito oni koji se odnose na finansijsku odgovornost, uglavnom neefikasni. Pored toga, postupanje po prijavama i zaštita zviždača nisu na zadovoljavajućem nivou, a efikasnost mehanizama za podnošenje žalbi u javnim nabavkama i odgovornost za krivična djela vezana za javne funkcije su i dalje slabi.*

Generalno gledano, postojeći mehanizmi državnog nadzora nisu efikasni, naročito oni koji se odnose na finansijsku odgovornost. U 2023. godini, zemlja je ostvarila ograničen napredak u sprovođenju preporuka Evropske komisije koje se odnose na proširenje primjene upravljačke odgovornosti na javnu upravu, uz veća ovlašćenja u oblasti finansijskog upravljanja i interne kontrole.<sup>667</sup> Kada je riječ o internim revizijama, nema adekvatnog kadra na centralnom i lokalnom nivou. Tokom 2022. godine, Ministarstvo javne uprave formiralo je specijalizovanu internu revizorsku jedinicu koja sprovodi IT revizije u svim javnim institucijama, dok je strategija interne IT revizije u pripremi.<sup>668</sup>

Prema najnovijem izvještaju ASK-a, koja je zadužena za postupanje po prijavama zviždača, ukupno 147 takvih prijava je podnijeto u prvih devet mjeseci 2023. godine.<sup>669</sup> Od tog broja, 66 prijava su poslate

anonimno. Istovremeno, ASK je u potpunosti obradila 39 prijava, identifikujući povrede javnog interesa u dva slučaja (koje su se odnosile na sudstvo i lokalnu samoupravu). Pored toga, 12 prijava zviždača je prosljeđeno nadležnim državnim tužiocima, dok je 15 prijava prosljeđeno drugim nadležnim institucijama. Istovremeno, šest lica je podnijelo zahtjeve za zaštitu zviždača, koje trenutno razmatra ASK.<sup>670</sup>

Kada je riječ o efikasnosti mehanizma za pritužbe u oblasti javnih nabavki, posljednji dostupni podaci Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (za 2022. godinu)<sup>671</sup> pokazuju da je ta institucija primila ukupno 174 žalbe. Od tog broja, 169 žalbi je riješeno. Prema podacima ove Komisije, broj formalnih žalbi na proces javnih nabavki u Crnoj Gori konstantno opada (broj žalbi u 2016. godini bio je 1027).<sup>672</sup>

Podaci Vrhovnog državnog tužilaštva iz 2022. godine pokazuju da je smanjen broj prijavljenih lica zbog krivičnih djela protiv službene dužnosti (zloupotreba službenog položaja) za 7,29 % u poređenju sa prethodnom godinom (559 prijavljenih osoba u 2021. godini, 503 u 2020. i 486 u 2019. godini).<sup>673</sup> Od ukupnog broja, 372 lica su osumnjičena za zloupotrebu službenog položaja, 102 lica zbog krivičnog djela nesavjesan rad u službi, zbog krivičnog djela pronevjera 3 lica, zbog krivičnog djela navođenje na protivzakoniti uticaj jedno lice, i zbog krivičnog djela primanje mita 10 lica.<sup>674</sup> Ne postoje izdvojeni podaci o tome ko je podnio krivične prijave protiv državnih funkcionera i u kom procentu je državni tužilac postupao po službenoj dužnosti.

## INDIKATOR 5.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju integritet zaposlenih u javnom sektoru?**



*Postoje sveobuhvatne odredbe koje obezbjeđuju integritet državnih službenika. Međutim, nepotizam i*

*zapošljavanje članova porodice nisu striktno definisani nijednim zakonom. Pored toga, primjena ograničenja po prestanku funkcije i efikasnost izvještaja o imovini i prihodima bi trebalo dodatno ojačati.*

Pitanja vezana za sukob interesa, primanje poklona i/ili gostovanja, kao i ograničenja po prestanku funkcije regulisana su Zakonom o sprječavanju korupcije (vidjeti 10.2.5.).<sup>675</sup> Pored toga, određena ograničenja (posebno za državne službenike) definisana su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.<sup>676</sup>

Zakon o državnim službenicima i namještenicima definiše da državni službenik ne smije da koristi rad u državnom organu da bi uticao na ostvarivanje privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica, niti da koristi imovinu države za ličnu korist ili korist treće strane.<sup>677</sup> Zaposlenima u javnom sektoru zabranjeno je primanje poklona, osim prigodnih čija vrijednost ne prelazi 50 eura.<sup>678</sup>

Ograničenja po prestanku javne funkcije primjenjuju se na sve državne službenike koji najmanje dvije godine ne mogu da budu zaposleni u privatnom subjektu koji su kontrolisali ili revidirali ili na bilo koji drugi način sarađivali. Takođe, postoji i dvogodišnja zabrana korišćenja informacija do kojih je došao u vršenju javne funkcije radi sticanja bilo kakve koristi za sebe.<sup>679</sup>

Zakonom je dalje propisano da je državni službenik, odnosno namještenik dužan da obezbijedi zaštitu i čuvanje tajnih podataka i podataka o ličnosti u skladu sa zakonom, bez obzira na način na koji je te podatke saznao. Štaviše, državni službenik ili namještenik te podatke mora čuvati u tajnosti i po prestanku radnog odnosa u državnom organu, ali ne duže od pet godina nakon toga, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.<sup>680</sup>

Nepotizam i zapošljavanje članova porodice nisu strogo definisani nijednim zakonom. Davanje i primanje mita definisani su kao krivično djelo u Krivičnom zakoniku Crne Gore, za koje je predviđena kazna do 12 godina zatvora.<sup>681</sup>

Zakon o javnim nabavkama propisuje antikorupcijska pravila i odredbe o sukobu interesa

kako bi se obezbijedio sistem javnih nabavki lišen korupcije.<sup>682</sup> Prema Zakonu, naručilac je dužan da iz postupka javne nabavke isključi ponuđača za koga je utvrđeno da je neposredno ili posredno dao, ponudio, obećao ili na drugi način stavio u izgled poklon ili drugu korist službeniku za javne nabavke, članu komisije za sprovođenje postupka javne nabavke, licu koje je učestvovalo u pripremi tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca. U slučaju da je ugovor o javnoj nabavci zaključen uz kršenje antikorupcijskog pravila, ovaj ugovor će biti poništen.<sup>683</sup>

Postoji nekoliko zakona (pored Zakona o sprječavanju korupcije<sup>684</sup>) koji regulišu obavezu zaposlenih u državnom sektoru da prijavljuju svoje prihode i imovinu. U njih spadaju policijski službenici, inspektori Uprave za inspeksijske poslove, notari, poreski inspektori, likvidatori i carinici.<sup>685</sup>

ASK primjenjuje tri vrste provjera: administrativno-tehničku provjeru, koja se sprovodi na svim pristiglim izvještajima kako bi se provjerilo da li su pravilno popunjene i da li je elektronska verzija prijave usklađena sa štampanom verzijom; provjeru tačnosti i potpunosti, koja je druga faza i sprovodi se na uzorku pristiglih izvještaja, kako po službenoj dužnosti, tako i na zahtjev; dodatnu provjeru, koja je ciljana i odnosi se na 20 visokorangiranih javnih funkcionera odabranih u skladu sa stepenom ranjivosti oblasti/funkcije na korupciju.<sup>686</sup>

Zakon o sprječavanju korupcije definiše da podnošenje izvještaja o prihodima i imovini mora biti urađeno jednom godišnje (do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu) ili najkasnije 30 dana od dana stupanja na funkciju, ili svaki put kada je promjena prihoda ili vrijednosti imovine veća od 5000 eura.<sup>687</sup>

## INDIKATOR 5.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je, u praksi, obezbijeđen integritet zaposlenih u javnom sektoru?**



*Korupcija u državnim strukturama i dalje predstavlja problem. Dok statistički podaci na državnom nivou o sprovođenju etičkih kodeksa još uvijek nedostaju, dostupni podaci iz godišnjeg izvještaja o internoj kontroli govore da velika većina institucija upoznaje svoje zaposlene sa etičkim kodeksom i da oko 75 % institucija sprovodi mjere u slučajevima kršenja etičkog kodeksa.*

Izvještaj Evropske komisije za 2023. godinu o Crnoj Gori naglašava izazove povezane sa rasprostranjenom korupcijom u državnim strukturama.<sup>688</sup> Istraživanje javnog mnjenja CEDEM-a iz 2023. godine pokazuje da građani dominantno smatraju da bi prioritet Vlade u narednom periodu trebalo da bude unaprjeđenje životnog standarda i otvaranje novih radnih mjesta, ali i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala.<sup>689</sup>

Međutim, još uvijek nedostaju sveobuhvatni podaci o primjeni i poštovanju etičkih kodeksa na državnom nivou. Podaci za pojedine djelove javnog sektora su dostupni. Podaci iz 2022. godine pokazuju da je u proteklih pet godina Ministarstvo unutrašnjih poslova pokrenulo disciplinske postupke protiv 31. policijskog službenika (svi muškarci).

Od tog broja, 4 policijska službenika su kažnjena smanjenjem mjesečne zarade za 20% (u trajanju od jednog mjeseca), 2 policijska službenika su kažnjena smanjenjem mjesečne zarade za 30% (u trajanju od tri mjeseca) i privremenom suspenzijom sa posla, 6 policijska službenika je kažnjeno smanjenjem mjesečne zarade za 20% (u trajanju od dva mjeseca), 2 policijska službenika su kažnjena smanjenjem mjesečne zarade za 20% (u trajanju od šest mjeseci), 2 policijska službenika su kažnjena smanjenjem mjesečne zarade za 30% (u trajanju od jednog mjeseca). Ostale sankcije su uključivale različite odbitke od mjesečne zarade i suspenzije, kao i

zabranu napredovanja policijskim službenicima u njihovoj profesionalnoj karijeri.<sup>690</sup>

Takođe, određeni podaci su dostupni u godišnjem izvještaju o internoj kontroli, koji je izradilo Ministarstvo finansija.<sup>691</sup> Podaci pokazuju da je 73,4 % institucija usvojilo odgovarajući etički kodeks, dok je 96,84 % institucija izjavilo da je pratilo proceduru upoznavanja zaposlenih sa etičkim kodeksom.<sup>692</sup> Kada je u pitanju sprovođenje, 74,71 % državnih institucija je izjavilo da se mjere primjenjuju kada se otkrije kršenje.<sup>693</sup> Na pitanje da li je u 2022. godini vođen disciplinski postupak, 23,4 % je odgovorilo potvrdno, dok je većina (76,60 %) izjavila da ih nije bilo.<sup>694</sup>

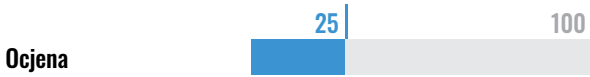
Kada je riječ o obukama iz oblasti integriteta i etičkog ponašanja, 57,45 % institucija je izjavilo da su njihovi zaposleni pohađali neke edukativne događaje.<sup>695</sup>

Temeljne vrijednosti rada u javnom sektoru nisu široko rasprostranjene, iako u etičkom kodeksu javnih službenika i namještenika postoji obaveza da novozaposleni budu upoznati sa etičkim kodeksom od strane svog pretpostavljenog.<sup>696</sup>

ASK je nedavno predstavila analizu postupaka nabavki, uključujući najnovije podatke za 2022. godinu,<sup>697</sup> koji pokazuju da je broj prijava zviždača u vezi sa javnim nabavkama iznosio 14,2 % od ukupnog broja prijava u 2022. godini.<sup>698</sup> Od ukupnog broja prijava na moguću korupciju u javnim nabavkama, 64 % odnosilo se na predmete u državnim institucijama, 14 % na predmete u lokalnoj samoupravi, 7 % na predmete u javnim preduzećima u vlasništvu države ili lokalne samouprave, 4 % na predmete u pravosuđu i 11 % na slučajeve u sektoru javnog obrazovanja.<sup>699</sup> Podaci ASK-a takođe pokazuju da se broj prijava na moguću korupciju u javnim nabavkama skoro utrostručio u odnosu na 2021. godinu (11 slučajeve), što ukazuje da se antikorupcijski mehanizmi u javnim nabavkama češće koriste.<sup>700</sup>

## INDIKATOR 5.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi javnog sektora rodno osjetljivi?**



*Rodno osjetljivi protokoli i smjernice postoje samo u određenim oblastima koje uključuju centre za socijalni rad, policiju i slične institucije, koje direktno rade sa ranjivim grupama i ženama koje su žrtve nasilja.*

Rodno zasnovana statistika je uglavnom nedovoljno razvijena na nivou državne uprave, pa često nedostaju osnovni podaci, poput razlike u zaradama, broju novozaposlenih prema polu.

Nema dostupnih statističkih podataka o zastupljenosti ženskog osoblja u sprovođenju mehanizama za žalbe i istrage.

Postoje programi obuke Uprave za ljudske resurse sa modulima o rodnoj ravnopravnosti. Aktivan je i određeni broj donatora, kao što su Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Crnoj Gori, Ambasada Velike Britanije i u nevladinom sektoru, koji takođe obezbjeđuju obuku. Ipak, postoji potreba da se službenicima omogući praktična i konkretna obuka u oblasti rodne ravnopravnosti, koja bi pružala više od ukazivanja na važnost ove teme, međunarodnih standarda i drugih opštih aspekata u ovoj oblasti.

## ULOGA

### INDIKATOR 5.3.1 EDUKACIJA JAVNOSTI

**U kojoj mjeri javni sektor informiše i edukuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?**



*Javni sektor rijetko edukuje javnost o korupciji i ulozi građana u borbi protiv korupcije, uz ograničene i povremene kampanje koje imaju minimalan uticaj. Nedostatak dosljednih, sveobuhvatnih edukativnih inicijativa i niska stopa učešća visokih javnih zvaničnika u kampanjama podizanja svijesti doprinose slabom*

*razumijevanju javnosti i uključenosti u napore za borbu protiv korupcije.*

ASK povremeno vodi javne kampanje o pitanjima korupcije i srodnim pitanjima.<sup>701</sup> Na primjer, 2023. godine, ASK je uz podršku UNDP-a objavila edukativni video o važnosti zviždača u borbi protiv korupcije, navodeći procedure za prijavu korupcije i dostupne pravne lijekove u slučaju da se zviždač suoči sa odmazdom nakon prijave.<sup>702</sup> Postoje i druge kampanje koje organizuju različite institucije javnog sektora ili ministarstva koje promovišu različite mehanizme za prijavu korupcije.<sup>703</sup> Na primjer, Ministarstvo kapitalnih investicija je 2022. godine pokrenulo kampanju pod nazivom Prijavi korupciju, nema nedodirljivih.<sup>704</sup> ASK nudi građanima mehanizme za prijavu korupcije koristeći različite kanale komunikacije (internet stranicu, telefon/faks, e-mail).<sup>705</sup> Isto rade i druge državne institucije.<sup>706</sup> Više informacija o radu ASK-a dostupno je u posebnoj stubu.

Uticaj ovih kampanja je slab jer većinu slučajeva korupcije i drugih kršenja zakona identifikuju i prijavljuju civilno društvo i mediji. Javnost se informiše i putem dnevne štampe i izvještaja organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima korupcije i drugim pojavama u vezi sa korupcijom. Analiza Centra za demokratiju i ljudska prava pokazuje da građani prepoznaju korupciju (i organizovani kriminal) kao ključne probleme u društvu, prevashodno navodeći ove oblasti kao prioritete za demokratizaciju zemlje.<sup>707</sup>

Borba protiv korupcije je često prisutna u javnom diskursu političara i državnih funkcionera, ali najčešće tokom predizbornih kampanja, prilikom predstavljanja njihovih političkih programa i rada na terenu 'od vrata do vrata'. S druge strane, visoki javni zvaničnici rijetko lično učestvuju u kampanjama za podizanje svijesti, već se radije odlučuju za komentarisanje dnevnih dešavanja i konkretnih slučajeva u vezi sa korupcijom.

### INDIKATOR 5.3.2 SARADNJA SA JAVNIM INSTITUCIJAMA, ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA I PRIVATNIM AGENCIJAMA U CILJU PREVENCIJE / SPRJEČAVANJA KORUPCIJE

**U kojoj mjeri javni sektor saraduje sa kontrolnim tijelima, poslovnim sektorom i civilnim društvom u inicijativama za borbu protiv korupcije?**



Iako postoji saradnja između javnog sektora i NVO na antikorupcijskim inicijativama, javni sektor obično ima reaktivnu ulogu u ovom procesu jer saradnju u većini slučajeva iniciraju NVO kao dio projekata koje sprovode ili je nametnuta institucijama javnog sektora kao rezultat međunarodnih obaveza Crne Gore, kao što su integracije u EU.

Saradnja državnih institucija definisana je Zakonom o državnoj upravi kao pravni okvir za uspostavljanje bližih veza i saradnje u pružanju javnih usluga.<sup>708</sup> Zakon definiše saradnju između ministarstava u pripremi politika i strategija, propisa i izvještaja.<sup>709</sup> Pored toga, zakon pruža okvir za saradnju sa civilnim društvom uključivanjem njihovih predstavnika u radne grupe i procese javnih rasprava prilikom pripreme politika, zakona i strategija.<sup>710</sup>

Javne institucije uglavnom saraduju sa NVO kroz memorandume<sup>711</sup> o saradnji i uključivanje u operativne i radne grupe. Najveći dio ove saradnje iniciraju NVO, u većini slučajeva kroz svoj rad koji ima komponentu praćenja učinka javnog sektora. Ova saradnja je ponekad i nametnuta državnim institucijama zbog različitih međunarodnih obaveza, kao što su integracije u EU ili članstvo u međunarodnim institucijama.

Kada je u pitanju međusektorska saradnja, Vlada je formirala Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, koji je sastavljen od predstavnika različitih državnih institucija i NVO.<sup>712</sup> Mandat ovog tijela je da razvija i sprovodi nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije na visokom nivou.<sup>713</sup> Međutim, nema informacija koliko je ovaj plan napredovao od promjene vlasti 2023. godine.

### INDIKATOR 5.3.3 SMANJENJE RIZIKA OD KORUPCIJE OČUVANJEM INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

**U kojoj mjeri postoji efikasan okvir za očuvanje integriteta u postupcima javnih nabavki, uključujući i značajne sankcije za neprimjerenost postupanje naručilaca, ponuđača i javnih funkcionera kao i mehanizmi za žalbe?**



Zakon o javnim nabavkama je usklađen sa zakonodavstvom EU, ali nedostaju podaci o njegovoj primjeni. Zakonom nije predviđena centralna agencija za nabavke, već svaka institucija upravlja sopstvenim procesom ili delegira višem tijelu. Civilnom društvu nedostaje poseban mehanizam nadzora, iako građani mogu da podnose inicijative. Sankcije za kršenja odredbi zakona su samo prekršajne, jer krivični zakonik ne poznaje posebna krivična djela. Namjerna kršenja se tretiraju kao zloupotreba službenog položaja, a krivični postupci se rijetko pokreću. Slučajeve koji ukazuju na nepravilnosti u postupku nabavki otkrivaju civilno društvo i mediji.

Otvoreno nadmetanje je opšte pravilo, prema Zakonu o javnim nabavkama. Od ukupnog broja sprovedenih postupaka javnih nabavki, u prvoj polovini 2023. godine, 83,4 % je zaključeno putem otvorenih ponuda,<sup>714</sup> dok je u 2022. taj procenat iznosio 73,26 %.<sup>715</sup> Ostale vrste javnih nabavki, posebno ograničeni postupak, svedene su na neophodan minimum, pošto je zakon usklađen sa direktivama EU.

Zakonom o javnim nabavkama su definisana pravila za obezbjeđivanje objektivnosti prilikom izbora najpovoljnije ponude i ta pravila moraju biti sadržana u tenderskoj dokumentaciji.<sup>716</sup> Ne postoje raščlanjeni podaci o tome kako se ta pravila primjenjuju, dok poslovni sektor često naziva procese javnih nabavki lošim, netransparentnim, nepravednim i zatvorenim za konsultacije sa preduzećima.<sup>717</sup>

Vrste i oblici dokumenata koji se moraju koristiti u postupcima javnih nabavki definisani su Zakonom o



javnim nabavkama,<sup>718</sup> i u praksi se koriste po pravilu. Zakonom je takođe definisano da je za ukupan nadzor u postupcima nabavki nadležno Ministarstvo finansija, preko tzv. inspektora za nabavke.<sup>719</sup> Žalbeni postupak vodi Komisija za zaštitu prava učesnika u postupku javne nabavke.<sup>720</sup> Ova Komisija je Zakonom o javnim nabavkama definisana kao nezavisna.<sup>721</sup>

Naručioci su takođe dužni da razviju posebne procedure za praćenje izvršenja ugovora.<sup>722</sup>

Prema važećem Zakonu o javnim nabavkama, ne postoji centralna agencija za nabavke koja bi vršila javne nabavke za čitavu državnu upravu. Svaka institucija sama sprovodi javne nabavke ili je povjereno višoj instituciji da u ime grupe organa u njenoj nadležnosti sprovede ovaj postupak (npr. ministarstvo vrši nabavku svih dobara i usluge za sebe, ali i za sve organe koje su mu podređeni).

Službenici zaduženi za ocjenjivanje tendera su isti oni koji izrađuju tendersku dokumentaciju, i po pravilu su članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda,<sup>723</sup> sa neophodnim propisanim kvalifikacijama,<sup>724</sup> osim kada je upitanju šoping i neposredni sporazum.

Naručilac može da izvrši izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije najkasnije 15 dana prije isteka roka za dostavljanje prijave, odnosno osam dana u slučaju pregovaračkog postupka nabavke, a te izmjene moraju biti objavljene.<sup>725</sup>

Odluke o dodjeli i ugovori su javno dostupni na portalu javnih nabavki, pretraživi prema naručiocu i ponuđaču, vremenskom okviru i vrsti nabavke (roba/usluga).<sup>726</sup>

Svaki naručilac je dužan da do 28. februara tekuće godine podnese godišnji izvještaj Ministarstvu finansija za prethodnu godinu,<sup>727</sup> što se u praksi i sprovodi.

Učesnici u postupku javnih nabavki (ponuđači) mogu podnijeti žalbu Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, u skladu sa zakonom.<sup>728</sup> Posljednji dostupni podaci (za 2022. godinu) pokazuju da je Komisija primila 116 predmeta, od kojih je 95 riješeno.<sup>729</sup> Podaci Komisije pokazuju da

se najviše žalbi odnosilo na odluke o dodjeli i kvalitetu tenderske dokumentacije.<sup>730</sup>

Ne postoji poseban kontrolni mehanizam koji civilno društvo može koristiti za praćenje postupka javnih nabavki, iako svaki građanin ili privatno lice ima pravo da podnese inicijativu inspektorima za javne nabavke.

Zakonom o javnim nabavkama predviđene su samo prekršajne sankcije za kršenje odredbi zakona.<sup>731</sup> Krivični zakonik ne poznaje posebna krivična djela u vezi sa javnim nabavkama, a namjerne povrede postupka nabavke se smatraju zloupotrebom službenog položaja.<sup>732</sup> Krivični predmeti u vezi sa javnim nabavkama su rijetki, ali ni oni koji su podnešeni nadležnom tužiocu nisu pravilno procesuirani.

MANS je 2021. godine istraživao slučaj nabavke poslovnog prostora, vrijedan 8,7 miliona eura, kada je otkrio da je Uprava za državnu imovinu prvo značajno izmijenila javni poziv, što je moglo da dovede do eliminacije konkurencije, a potom zaključila kupoprodajni ugovor kršeći uslove tendera koje propisuje sama institucija.<sup>733</sup>

U drugom istraženom slučaju iz 2020. godine, otkriveno je da je podgoričko preduzeće "Vodovod i kanalizacija" potpisalo ugovor o javnim radovima vrijedan 1,83 miliona eura sa firmom čiji je vlasnik pravosnažno osuđen za stvaranje kriminalne organizacije i utaju poreza.<sup>734</sup> Nakon ove istrage, javno preduzeće je bilo prinuđeno da raskine ugovor, ali krivična odgovornost nije utvrđena.

## INTERAKCIJE

Javni sektor ima najčešću interakciju sa izvršnom vlašću, a ta interakcija je definisana brojnim zakonima, podzakonskim aktima, politikama i strategijama. Glavna svrha ove saradnje je dijeljenje informacija, pružanje javnih usluga, kao i nadzor i kontrola. Najslabija karika u ovim interakcijama je ona koje se odnose na praćenje rada javnog sektora, i koja je neadekvatna do te mjere da podstiče korupciju, netransparentna je i na kraju smanjuje kvalitet javnih usluga (vidjeti 2.3.1).

Druga česta interakcija je sa poslovnim sektorom, naročito u oblasti javnih nabavki, kao korisnika pruženih usluga i subjekata koje je angažovao javni sektor. Eventualne formalne interakcije regulisane su odredbama koje se odnose na privatno-javna partnerstva, ali i regulisane zakonima o javnim nabavkama, kao i drugim zakonima koji regulišu sektore kao što su urbanizam, upravljanje zemljištem i komercijalno poslovanje. Ove interakcije se često doživljavaju kao neefikasne i netransparentne. Ovo je posebno vidljivo u javnim nabavkama i licenciranju (videti 14.1.4).

Civilno društvo je još jedan stub sa kojim postoji intenzivna interakcija. Ti odnosi su najčešće regulisani bilateralnim memorandumima o saradnji, ali i definisani zakonom i međunarodnim obavezama za uključivanje NVO u rad javnih institucija.

NVO često popunjavaju prazninu u pružanju usluga u javnom sektoru i često djeluju kao organizacije za praćenje njegovog učinka, transparentnosti i otpora prema korupciji i zloupotrebi položaja.

## PREPORUKE

- + Resorna ministarstva i poslanici treba da unaprijede zakonski okvir kako bi odgovorili na ogroman politički uticaj na zapošljavanje u javnom sektoru i unaprijedili sprovođenje postojeće reforme javne uprave tako što će:
  - o donijeti mjere za isključenje politički imenovanih lica iz komisija za izbor visokih

državnih službenika, kao što je izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima kako bi se politički imenovanim licima izričito zabranilo da budu članovi komisija za izbor visokih državnih službenika. Pored toga, potrebno je uspostaviti nezavisno tijelo za nadzor kako bi se osigurala usklađenost sa ovom odredbom.

- o Procjenom stručnosti treba da upravljaju komisije koje među svojim članovima nemaju politički eksponirana lica. To bi se moglo uraditi tako što bi se u zakon uvela jasna definicija politički eksponiranih lica i eksplicitno ih isključila iz učešća u komisijama za procjenu stručnosti. Štaviše, potrebno je naložiti javno objavljivanje imena i kvalifikacija članova komisija kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost.
- + Vlada i njeni ogranci/agencije treba da ojačaju internu kontrolu nad radom zaposlenih u javnom sektoru i uvedu strožije procjene u cijelom sektoru sa jasnim sistemom kontrole. Takođe bi trebalo uvesti eksternu (javnu) procjenu pruženih usluga kako bi se prikupilo dovoljno podataka kako bi se reforma javne uprave unaprijedila i prilagodila.
- + Vlada treba da unaprijedi standarde transparentnosti u javnom sektoru kroz uvođenje šireg obima proaktivnog objavljivanja javnih informacija, kao i bolju primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, sa posebnim akcentom na sektore koji su osjetljiviji na korupciju, kao što su javne nabavke, upravljanje zemljištem, javne finansije, urbanizam, katastar i slično. Bolje sprovođenje bi trebalo da uključuje redovne revizije, strože kazne za nepoštovanje i javno izvještavanje o usklađenosti sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.
- + Ministarstvo javne uprave treba da poboljša i centralizuje statističko izvještavanje o učinku javnog sektora u pružanju usluga, uključujući rezultate primjene žalbenih mehanizama kako bi se proizvelo dovoljno podataka za analizu i sprovođenje reformi.

## IZVORI

- <sup>606</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>607</sup> Institut alternativa. 2023. Milena Muk, Ni klijent, ni gazda! Ka većoj otpornosti na politički klijentelizam i korupciju pri zapošljavanju u javnom sektoru, str. 5-6, <https://media.institut-alternativa.org/2022/12/NKNG-cg-1.pdf>.
- znatno da se smanji. Vidjeti: Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., str. 78,
- <sup>608</sup> Na primjer, najnoviji izvještaj Evropske komisije (EK) sugeriše da bi broj i vrijednost pregovaračkih postupaka bez objavljivanja prethodnog obavještenja o ugovoru trebalo znatno da se smanji. Vidjeti: Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., str. 78, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>609</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., strana 17, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>610</sup> Program reforme upravljanja javnim finansijama. 2022., <https://wapi.gov.me/download-preview/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32?version=1.0>.
- <sup>611</sup> Tačan iznos je 2.852.648.045,27, Zakon o budžetu za 2023. godinu, <https://www.gov.me/dokumenta/4e94903f-a74f-4915-a692-bcf8eb42622c>.
- <sup>612</sup> Tačan iznos je 470.076.344,31, Zakon o budžetu za 2023. godinu, <https://www.gov.me/dokumenta/4e94903f-a74f-4915-a692-bcf8eb42622c>.
- <sup>613</sup> Tačan iznos je 381.484.765,39 Zakon o budžetu za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/2f8db36e-479b-42aa-88c9-ec1ee86245b2?version=1.0>.
- <sup>614</sup> Tačan iznos je 312.868.139,98 Zakon o budžetu za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/2f8db36e-479b-42aa-88c9-ec1ee86245b2?version=1.0>.
- <sup>615</sup> Tačan iznos je 277.076.556,36 Zakon o budžetu za 2019. godinu <https://wapi.gov.me/download-preview/41df88ff-da96-4080-b0d1-bcb61fc3e421?version=1.0>.
- <sup>616</sup> RTCG. 2022. Minimalna zarada od danas 450 eura, <https://rtcg.me/vijesti/ekonomija/347095/minimalna-zarada-od-danas-450-eura.html> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>617</sup> Zavod za statistiku Crne Gore, Statistički podaci o tržištu rada, [https://www.monstat.org/uploads/files/zarade/2023/neto%20zarade%20po%20sektorima%20djelatnostij%202012-2022%20\(16\)\(3\).xls](https://www.monstat.org/uploads/files/zarade/2023/neto%20zarade%20po%20sektorima%20djelatnostij%202012-2022%20(16)(3).xls) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>618</sup> Zavod za statistiku Crne Gore, Statistički podaci o tržištu rada: Prosječna mjesečna zarada u 2022. godini bila je 597 eura, [https://www.monstat.org/uploads/files/zarade/2023/neto%20zarade%20po%20sektorima%20djelatnostij%202012-2022%20\(16\)\(3\).xls](https://www.monstat.org/uploads/files/zarade/2023/neto%20zarade%20po%20sektorima%20djelatnostij%202012-2022%20(16)(3).xls) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>619</sup> Ministarstvo javne uprave. 2023. "Posao u državnim službama sve atraktivniji, plate u privatnom sektoru uglavnom ispod prosjeka", <https://www.vijesti.me/tv/emisije/649677/posao-u-drzavnim-sluzbama-sve-atraktivniji-plate-u-privatnom-sektoru-uglavnom-ispod-prosjeka> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>620</sup> Zakon o državnim službenicima. 2020., <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/72/2422-14015-23-2-20-4.pdf>.
- <sup>621</sup> Novinska agencija Mina. 2020. <https://mina.news/vijesti-iz-crne-gore/mugosa-povuci-predlozene-izmjene-zakona-o-drzavnim-sluzbenicima/> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>622</sup> Intervju sa Milenom Muk, istraživačicom javnih politika, NVO Institut alternativa, obavljen u novembru 2023.
- <sup>623</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>624</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, član 7, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>625</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, član 9, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>626</sup> SIGMA. 2021. Monitoring report The principles of public administration Montenegro (Monitoring izvještaj Principi javne uprave, Crna Gora), str. 57, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>.
- <sup>627</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, član 121, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>628</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, članovi 136, 137, 138, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>629</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list 8/2021, član 141, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>630</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

- <sup>631</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>632</sup> Zakon o lobiranju. Službeni list 52/2014, <https://wapi.gov.me/download-preview/ad96ab8a-837f-49c1-a142-c133746c5ca9?version=1.0>.
- <sup>633</sup> NVO MANS. 2022. Izvještaj o finansiranju lokalnih izbora 2022, [https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/Izvjestaj\\_lokalni-izbori-2022-2.pdf](https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/Izvjestaj_lokalni-izbori-2022-2.pdf).
- <sup>634</sup> NVO MANS. Analizirani podaci Agencije za sprječavanje korupcije, NVO MANS, portal "Čista kampanja", <https://www.cistakampanja.me/predizborno-zaposljavanje-podaci-ask-a/> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>635</sup> NVO MANS. Analizirani podaci Agencije za sprječavanje korupcije, NVO MANS, portal "Čista kampanja", <https://www.cistakampanja.me/predizborno-zaposljavanje-podaci-ask-a/> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>636</sup> Dnevni list Pobjeda. 2021. "DF dobio 264 pozicije, SNP 88, PzP 85, Demokrate i Ura podijelili 145 funkcija", <https://www.pobjeda.me/clanak/df-dobio-264-pozicije-snp-88-pzp-85-demokrate-i-ura-podijelili-145-funkcija> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>637</sup> Dnevni list Pobjeda. 2021. "DF dobio 264 pozicije, SNP 88, PzP 85, Demokrate i Ura podijelili 145 funkcija", <https://www.pobjeda.me/clanak/df-dobio-264-pozicije-snp-88-pzp-85-demokrate-i-ura-podijelili-145-funkcija> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>638</sup> Intervju sa Milenom Muk, istraživačicom javnih politika, NVO Institut alternativa, obavljen u novembru 2023.
- <sup>639</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>640</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, član 31 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>641</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, član 14 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>642</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, član 29 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>643</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, član 44 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>644</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list, 30/2017, član 29 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.
- <sup>645</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Službeni list 8/2021, član 42, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>646</sup> Institut alternativa. 2023. Milena Muk, Ni klijent, ni gazda! Ka većoj otpornosti na politički klijentelizam i korupciju pri zapošljavanju u javnom sektoru, str. 5-6, <https://media.institut-alternativa.org/2022/12/NKNG-cg-1.pdf>.
- <sup>647</sup> Institut alternativa. 2023. Milena Muk, Ni klijent, ni gazda! Ka većoj otpornosti na politički klijentelizam i korupciju pri zapošljavanju u javnom sektoru, str 5-6, <https://media.institut-alternativa.org/2022/12/NKNG-cg-1.pdf>.
- <sup>648</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 42, [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/Izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/Izvjestaj%202022.docx).
- <sup>649</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 43, [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/Izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/Izvjestaj%202022.docx).
- <sup>650</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 48, [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/Izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/Izvjestaj%202022.docx).
- <sup>651</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. 2022. Izvještaj za 2022. godinu, strana 51, [https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj\\_o\\_stanju/Izvjestaj%202022.docx](https://www.azlp.me/storage/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/Izvjestaj%202022.docx).
- <sup>652</sup> Informacija Agencije za sprječavanje korupcije, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Dr%C5%BEavni\\_slu%C5%BEbenici\\_koji\\_imaju\\_zakonske\\_obaveze\\_da\\_podnesu\\_izvje%C5%A1taj\\_o\\_prihodim\\_nzmTX4M.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Dr%C5%BEavni_slu%C5%BEbenici_koji_imaju_zakonske_obaveze_da_podnesu_izvje%C5%A1taj_o_prihodim_nzmTX4M.pdf) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>653</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. Pretraga izvještaja o prihodima i imovini, <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>654</sup> Uprave za ljudske resurse. Baza podataka o slobodnim radnim mjestima, <https://uzk.gov.me/oglasij/>.
- <sup>655</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list 42/2017, članovi 44-70 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).
- <sup>656</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. Službeni list 42/2017, članovi 51-53 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).
- <sup>657</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, član 55, <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>658</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, član 55, <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>659</sup> Zakon o upravnom postupku. Službeni list 37/2017, čl. 118-138, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html).

- <sup>660</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 011/23, čl. 183, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>661</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 011/23, čl. 39, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>662</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list 3/2020, čl. 369, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>663</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list 3/2020, čl. 423, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>664</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. Službeni list 070/2017, član 9, <https://www.dri.co.me/zakon-o-dravnoj-revizorskoj-instituciji>.
- <sup>665</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, član 65 <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>666</sup> Uključujući Državnu izbornu komisiju, Državnu revizorsku instituciju, Vrhovnog državnog tužioca, Sudski savjet, Državnu komisiju za kontrolu javnih nabavki i razne nezavisne regulatore.
- <sup>667</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>668</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 83 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>669</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. 2023. Izvještaj o radu ASK u prvih devet mjeseci 2023. godine, strana 12, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_prvih\\_devet\\_mjeseci\\_2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_prvih_devet_mjeseci_2023..pdf).
- <sup>670</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. 2023. Izvještaj o radu ASK u prvih devet mjeseci 2023. godine, strana 13, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_prvih\\_devet\\_mjeseci\\_2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_prvih_devet_mjeseci_2023..pdf).
- <sup>671</sup> Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. 2022. Izvještaj za 2022. <https://wapi.gov.me/download/8cb5679f-79a9-46d1-9284-c262966e863e?version=1.0>.
- <sup>672</sup> Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. 2022. Izvještaj za 2022., strana 16 <https://wapi.gov.me/download/8cb5679f-79a9-46d1-9284-c262966e863e?version=1.0>.
- <sup>673</sup> Godišnji izvještaj pravosuđa za 2022. 2023., strana 61, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.
- <sup>674</sup> Godišnji izvještaj pravosuđa za 2022. 2023., strana 61, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/732/3100-17953-00-72-23-9.pdf>.
- <sup>675</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2024. Službeni list 54/2024 [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon\\_o\\_spre%20C4%8Davanju\\_korupcije\\_1.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_spre%20C4%8Davanju_korupcije_1.pdf).
- <sup>676</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Službeni list 8/2021, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>677</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Službeni list 8/2021, član 77 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>678</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Službeni list 8/2021, član 78 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>679</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list 42/2017, član 15, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).
- <sup>680</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Službeni list 8/2021, član 71, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>681</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list 3/2020, čl. 423 i 424, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>682</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 011/23, članovi 38-43, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>683</sup> Zakon o javnim nabavkama, Službeni list 011/23, član 38, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>684</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. Službeni list 42/2017, član 23, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).
- <sup>685</sup> Informacija Agencije za sprječavanje korupcije, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Dr%20C5%BEavni\\_sl%20C5%BEbenici\\_koji\\_imaju\\_zakonske\\_obaveze\\_da\\_podnesu\\_izvje%20C5%A1taj\\_o\\_prihodim\\_nzmTX4M.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Dr%20C5%BEavni_sl%20C5%BEbenici_koji_imaju_zakonske_obaveze_da_podnesu_izvje%20C5%A1taj_o_prihodim_nzmTX4M.pdf) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>686</sup> Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore. 2024. Rezime rezultata rada ASK-a u 2023. godini, str. 5-6, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>687</sup> Zakon o sprječavanju korupcije. 2017. Službeni list 42/2017, član 23, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).
- <sup>688</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

- <sup>689</sup> CEDEM. 2023. Istraživanje javnog mnjenja, strana 29, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/05/Prezentacija-MAJ-2023-FINALE-23h.pdf>.
- <sup>690</sup> Izvještaj GRECO-a o evaluaciji za Crnu Goru. 2022., strana 41, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>.
- <sup>691</sup> Ministarstvo finansija. Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2?version=1.0>.
- <sup>692</sup> Ministarstvo finansija. Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, str. 54, <https://wapi.gov.me/download-preview/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2?version=1.0>.
- <sup>693</sup> Ministarstvo finansija. Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, str. 54, <https://wapi.gov.me/download-preview/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2?version=1.0>.
- <sup>694</sup> Ministarstvo finansija. Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, str. 55, <https://wapi.gov.me/download-preview/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2?version=1.0>.
- <sup>695</sup> Ministarstvo finansija. Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru za 2022. godinu, str. 55, <https://wapi.gov.me/download-preview/b0b30f92-19f0-4d86-97a6-68e5f1b520d2?version=1.0>.
- <sup>696</sup> Etički kodeks državnih službenika i namještenika, član 19m <https://wapi.gov.me/download-preview/1b60309b-7065-449e-b331-f46c37d9c901?version=1.0>.
- <sup>697</sup> Analiza postupaka iz oblasti javnih nabavki za period: 1.1.2016-1.1.2023. [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza\\_postupaka\\_iz\\_oblasti\\_javnih\\_nabavki\\_za\\_period\\_01.01.2016\\_-\\_01.01.2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_postupaka_iz_oblasti_javnih_nabavki_za_period_01.01.2016_-_01.01.2023..pdf).
- <sup>698</sup> Ukupan broj prijava je 188, Analiza postupaka iz oblasti javnih nabavki za period: 1.1.2016-1.1.2023. [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza\\_postupaka\\_iz\\_oblasti\\_javnih\\_nabavki\\_za\\_period\\_01.01.2016\\_-\\_01.01.2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_postupaka_iz_oblasti_javnih_nabavki_za_period_01.01.2016_-_01.01.2023..pdf).
- <sup>699</sup> Analiza postupaka iz oblasti javnih nabavki za period: 1.1.2016-1.1.2023., strana 7, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza\\_postupaka\\_iz\\_oblasti\\_javnih\\_nabavki\\_za\\_period\\_01.01.2016\\_-\\_01.01.2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_postupaka_iz_oblasti_javnih_nabavki_za_period_01.01.2016_-_01.01.2023..pdf).
- <sup>700</sup> Analiza postupaka iz oblasti javnih nabavki za period: 1.1.2016-1.1.2023., strana 7, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza\\_postupaka\\_iz\\_oblasti\\_javnih\\_nabavki\\_za\\_period\\_01.01.2016\\_-\\_01.01.2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_postupaka_iz_oblasti_javnih_nabavki_za_period_01.01.2016_-_01.01.2023..pdf).
- <sup>701</sup> Kampanja Agencije o zviždačima [https://youtu.be/ycw5Rg-8For\\_eUM?si=RaoJQzI4merkp5yY](https://youtu.be/ycw5Rg-8For_eUM?si=RaoJQzI4merkp5yY) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>702</sup> Kampanja Agencije o zviždačima [https://youtu.be/ycw5Rg-8For\\_eUM?si=RaoJQzI4merkp5yY](https://youtu.be/ycw5Rg-8For_eUM?si=RaoJQzI4merkp5yY) (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>703</sup> Kampanja Ministarstva za kapitalne investicije 2022 – „Prijavite korupciju“ <https://www.F.gov.me/clanak/nova-kampanja-prijavi-korupciju-nema-nedodirljivih> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>704</sup> Vlada Crne Gore. 2022. Nova kampanja „Prijavi korupciju, nema nedodirljivih“, <https://www.gov.me/clanak/nova-kampanja-prijavi-korupciju-nema-nedodirljivih>.
- <sup>705</sup> Onlajn obrazac ASK-a za prijavu korupcije <https://www.antikorupcija.me/me/korisnicki-servisi/prijava-korupcije/> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>706</sup> Primjer Ministarstva za ekonomski razvoj <https://www.gov.me/mek/prijavi-korupciju> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>707</sup> Centar za demokratiju i ljudska prava. Istraživanje javnog mnjenja, str.23, [https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/05/PORUKE-IZBORNE-VOLJE\\_FINAL.pdf](https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/05/PORUKE-IZBORNE-VOLJE_FINAL.pdf).
- <sup>708</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>709</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, član 68, <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>710</sup> Zakon o državnoj upravi. Službeni list 078/18, član 79, <https://wapi.gov.me/download-preview/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8?version=1.0>.
- <sup>711</sup> Primjer Memoranduma o saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova i NVO Građanske alijanse iz 2021. godine, <https://gamn.org/wp-content/uploads/2021/05/GA-Ministarstvo-unutrasnjih-poslova-CG-i-Uprave-policije-Memorandum-o-saradnji.pdf>.
- <sup>712</sup> Informacija o sastavu Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, 2023. <https://www.gov.me/clanak/abazovic-sazvaosjednicu-nacionalnog-savjeta-za-borbu-protiv-korupcije-govorice-se-o-nelegalnoj-eksploataciji-sljunka>.
- <sup>713</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Program rada za 2023. godinu, str.12, <https://wapi.gov.me/download/83c638de-063b-4bff-b881-03798b9d74c3?version=1.0>.
- <sup>714</sup> Direktorat za politiku javnih nabavki. Polugodišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2023., str.4, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/10/Polugodisnji-izvjestaj-za-period-01.01.-30.06.2023.pdf>.
- <sup>715</sup> Direktorat za politiku javnih nabavki. 2022. Polugodišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2023., str.7, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/06/Izvjestaj-o-javnim-nabavkama-za-2022.godinu.pdf>.
- <sup>716</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 117. i 118, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>717</sup> Izvještaj o poslovnom ambijentu 2021-2023, AmCham Crna Gora, strana 79, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-MNE-ONLINE.pdf> (posjećeno u oktobru 2023. godine).

- <sup>718</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 86 do 95, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>719</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 209, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>720</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 183, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>721</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 198, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>722</sup> Primjer takvih postupaka u Ministarstvu odbrane, <https://wapi.gov.me/download/ed25e32b-cfbf-460d-a4e2-53c21ab8040b?version=1.0>.
- <sup>723</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 48, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>724</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, članovi 49-50, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>725</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 94, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>726</sup> Portal javnih nabavki <https://cejn.gov.me/tenders> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>727</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, čl. 182, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>728</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, članovi 183-196, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>729</sup> Izvještaj o radu Komisije za 2022., <http://www.kontrola-nabavki.me/dok/2022/dokumenta/Izvjestaj%20o%20radu%20za%20%20period%20od%2001.07-31.12.2022.%20godine.pdf> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>730</sup> Izvještaj o radu Komisije za 2022., str.11, <http://www.kontrola-nabavki.me/dok/2022/dokumenta/Izvjestaj%20o%20radu%20za%20%20period%20od%2001.07-31.12.2022.%20godine.pdf> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>731</sup> Zakon o javnim nabavkama. Službeni list 11/23, članovi 211 i 212, <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/02/Zakon-o-javnim-nabavkama-2023-final.pdf>.
- <sup>732</sup> Krivični zakon Crne Gore, član.416, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>733</sup> MANS. 2021. Istraživačka priča "Kako se „namještala“ zgrada za MONSTAT", <https://www.mans.co.me/kako-se-namjestala-zgrada-za-monstat/> (posjećeno u oktobru 2023.).
- <sup>734</sup> MANS. 2020. Istraživačka priča "Osuđenom za utaju poreza dali milionski tender", <https://www.mans.co.me/osudenom-za-utaju-poreza-dali-milionski-ugovor/> (posjećeno u oktobru 2023.).

**TIJELA ZA  
SPROVOĐENJE ZAKONA**



## KRATAK PREGLED

Uprava policije je formirana kao jedna od struktura uprave u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, čija su ovlaštenja definisana Zakonom o unutrašnjim poslovima. To je građanska organizacija pod nadzorom Ministarstva unutrašnjih poslova, koja obavlja osnovne funkcije zakona i reda.<sup>735</sup>

Uprava policije je hijerarhijski organizovana i sastoji se od pet jedinica (Sektor za borbu protiv kriminala, Sektor granične policije, Sektor policije posebne namjene, Sektor za finansijsko-obavještajne poslove i Sektor policije opšte nadležnosti), četiri odjeljenja (za međunarodnu policijsku saradnju i odnose s javnošću, analitiku i unapređenje rada policije, internu reviziju, telekomunikacione i elektronske tehnologije), dva centra (Forenzički centar, Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka), dvije službe (Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove, Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove), i osam policijskih centara.<sup>736</sup>

U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova postoji nekoliko organa sa antikorupcijskim nadležnostima, uključujući Etički odbor, Jedinicu za borbu protiv korupcije i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu.<sup>737</sup> Eksterni nadzor se sastoji od parlamentarnog nadzora, koji vrši Odbor za odbranu i bezbjednost.<sup>738</sup>

Zarade policijskih službenika nisu na zadovoljavajućem nivou, a policiji nedostaje osoblje, oprema i pristup informacijama u posjedu drugih institucija, što otežava istrage. Važan izazov predstavlja nepotpuna digitalizacija katastra i nepostojanje digitalnog sistema upravljanja predmetima koje dijele policija i tužilaštvo, što dovodi do dugih odlaganja u istragama.<sup>739</sup>

Iako zakon predviđa određene profesionalne kriterijume za imenovanje na rukovodeće pozicije, rad policije se ne smatra nezavisnim.

Pored političkih uticaja na rad policije, tužilaštvo je nedavno otkrilo i kriminalnu mrežu na najvišim nivoima Uprave policije. Slučajevi visokog profila koje je pokrenuo specijalni tužilac ukazuju na duboku infiltraciju organizovanog kriminala u tijela za sprovođenje zakona.

Zakon propisuje samo opštu obavezu policije da obavještava javnost o svom radu, ali je pristup njenim informacijama samo djelimično dozvoljen. Izveštaji o imovini i prihodima direktora policije i zamjenika su javno dostupni. Svi policijski službenici, uključujući i one koji više nisu u službi, po zakonu su obavezni da podnose izvještaje o imovini i prihodima, ali je posljednji podzakonski akt koji to reguliše istekao krajem 2015. godine.

Rad policije je predmet parlamentarne, građanske i unutrašnje kontrole, ali ovi mehanizmi u praksi ne daju rezultate. Po zakonu, policijski službenici nemaju imunitet u krivičnim postupcima, ali u praksi skoro nikada ne odgovaraju za zloupotrebu ovlaštenja ili mučenje. Pored toga, nakon regrutovanja, nisu potrebne dalje provjere integriteta prije imenovanja običnih policijskih službenika.

Policija ima etički kodeks sa pravilima o sukobu interesa, poklonima i povlasticama. Međutim, ona nisu djelotvorna u praksi, a izvještaji o imovini koje podnose policijski službenici se ne provjeravaju detaljno.

Policijski službenici imaju zakonska ovlaštenja da primjenjuju odgovarajuće istražne tehnike u otkrivanju slučajeva korupcije, ali ih u praksi rijetko koriste, naročito u vezi sa korupcijom na visokom nivou. Građani smatraju da policija nije efikasna u istragama korupcije, koja je rasprostranjena i u samoj policiji.

## TIJELA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA



|                    | Indikator              | Zakon | Praksa |
|--------------------|------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                | n/a   | 50     |
|                    | Nezavisnost            | 50    | 0      |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost        | 50    | 25     |
|                    | Odgovornost            | 50    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta  | 50    | 0      |
| <b>Uloga</b>       | Borba protiv korupcije |       | 25     |

## SAŽETAK

|                      |    |
|----------------------|----|
| UKUPNA OCJENA STUBA: | 31 |
| OCJENA KAPACITETA:   | 33 |
| OCJENA UPRAVLJANJA:  | 33 |
| OCJENA ULOGE:        | 25 |

## KAPACITET

### INDIKATOR 6.1.1 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri tijela za sprovođenje zakona imaju odgovarajuće količine finansijskih sredstava, osoblja i infrastrukture za efikasan rad u praksi?**



*Uprkos značajnim budžetskim sredstvima i podršci koju pružaju međunarodni donatori, zarade policijskih službenika nisu zadovoljavajuće, a policiji nedostaje osoblje, oprema i pristup informacijama koje imaju druge institucije.*

Kako navode u Upravi policije, budžet koji je obezbijedila država dovoljan je za obavljanje njihovih dužnosti<sup>740</sup>, a dobijaju i donacije od raznih međunarodnih donatora.

Međutim, u Upravi policije tvrde da zarade policijskih službenika nisu na zadovoljavajućem nivou.<sup>741</sup> Prema njihovim riječima, službenici koji se bave korupcijom i organizovanim kriminalom dobijaju dodatke na zaradu, ali u policiji postoji još pozicija sa visokim rizikom od korupcije i trebalo bi im obezbijediti povišice.<sup>742</sup> Specijalna policijska jedinica posvećena istraživanju korupcije i organizovanog kriminala radi pod nadzorom Specijalnog državnog tužilaštva.

Policiji nedostaje kadar u svim oblastima njenog rada. Nedostaju im kompjuteri i oprema za policijske intervencije, vozila i uniforme.<sup>743</sup>

Zbog problema u centralizovanim javnim nabavkama, uprava policije je 2022. godine ostala

bez vozila jer im ugovori o zakupu nisu mogli biti obnovljeni ili produženi.<sup>744</sup>

Policija ima direktan pristup određenim bazama podataka, ali ne i svim relevantnim za njene istrage.

Na primjer, nemaju pristup važnim bazama podataka za istrage o korupciji i pranju novca, kao što su baze poreske uprave i katastra, posebno kada su u pitanju velike promjene u vlasništvu nad nekretninama.<sup>745</sup> Jedan važan izazov odnosi se na nepotpunu digitalizaciju katastra.<sup>746</sup> Baze podataka nisu međusobno povezane u jedan sistem koji bi omogućio efikasniju pretragu podataka.<sup>747</sup>

Evropska komisija naglašava odsustvo digitalnog sistema upravljanja predmetima koji bi dijelili policija i tužilaštvo, što dovodi do dugih odlaganja u istragama.<sup>748</sup> Pored toga, nedovoljna nezavisnost granične policije u krivičnim istragama i dalje koči razvoj njenih analitičkih kapaciteta i obavještajnih podataka o mrežama krijumčarenja.<sup>749</sup>

### INDIKATOR 6.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri su tijela za sprovođenje zakona zakonski nezavisna?**



*Ustavom i zakonom spriječeno je političko miješanje u aktivnosti tijela za sprovođenje zakona. Zakon predviđa određene profesionalne kriterijume za imenovanje direktora policije i zamjenika. Ministar unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da odluči da li će pokrenuti postupak za razrješenje direktora policije*

*ako nadležni skupštinski odbor ne usvoji njegov izvještaj. Nakon regrutovanja, nisu potrebne dalje provjere integriteta običnih policijskih službenika.*

Kriterijumi za zasnivanje radnog odnosa u policijskoj službi, navedeni u Zakonu o unutrašnjim poslovima, uglavnom su u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>750</sup>

Ključno sporno pitanje u vezi sa regrutovanjem i selekcijom je mogućnost regrutovanja lica na poziciju policijskog službenika bez javnog oglasa.<sup>751</sup> Kandidati ne smiju biti osuđivani (dokaz se pribavlja po službenoj dužnosti), i protiv njih ne smije biti vođen krivični postupak. Nakon zapošljavanja, nema daljih provjera integriteta prije imenovanja običnih policijskih službenika.<sup>752</sup>

Direktora, na osnovu javnog konkursa, imenuje i razrješava Vlada na predlog ministra nadležnog za unutrašnje poslove.<sup>753</sup> Predlog za imenovanje direktora Uprave policije Vlada dostavlja Skupštini, radi davanja mišljenja. Mišljenje, kako je navedeno u članu, daje Skupština, na osnovu preporuke nadležnog odbora.

Pet pomoćnika direktora policije imenuje ministar, na predlog direktora policije, uz prethodnu saglasnost vlade.<sup>754</sup>

Za direktora Policije može biti postavljeno lice koje pored opštih uslova ima najmanje deset godina radnog iskustva na poslovima sa VII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, od kojih najmanje pet godina na rukovodećim radnim mjestima u Policiji, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu odbrane ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost, odnosno najmanje pet godina na sudijskoj ili tužilačkoj funkciji.<sup>755</sup>

Zakonom je takođe propisano da direktor ne može biti član političke partije, niti partijski djelovati, u momentu kandidovanja, za vršenje funkcije, kao ni pet godina prije podnošenja candidature.<sup>756</sup>

Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, usvojenim u novembru 2021. godine, uvažena je preporuka iz godišnjeg izvještaja Evropske komisije za 2021. da se unaprijede mjere zaštite od političkog uticaja na imenovanje ili

razrješenje direktora policije.<sup>757</sup> Naime, u izvještaju Evropske komisije za 2021. navedeno je da je Zakon o unutrašnjim poslovima, usvojen u junu 2021. godine, sadržao dva amandmana koji su Skupštini dali de facto ovlašćenje da odlučuje o imenovanju i razrješenju direktora policije, što je stvorilo rizik od politizacije policije.<sup>758</sup> Izmijenjeni Zakon o unutrašnjim poslovima iz novembra 2021. godine navodi da pri izboru direktora policije nije obavezno mišljenje Skupštine.<sup>759</sup>

Direktor je dužan da dva puta godišnje podnosi izvještaj nadležnom skupštinskom odboru. Ako odbor ne prihvati izvještaj, ministar unutrašnjih poslova može pokrenuti postupak za razrješenje direktora.<sup>760</sup> Zakon daje ministru diskreciono pravo da odlučuje da li će pokrenuti postupak za razrješenje.

U slučaju prestanka mandata direktora prije isteka mandata ili u slučaju spriječenosti direktora da, iz bilo kojih razloga stalno ili na duže vrijeme vrši svoju dužnost, Vlada će na predlog ministra, za vršioca dužnosti odrediti jednog od rukovodilaca unutrašnje organizacione jedinice Policije, koji ispunjava uslove za direktora Policije propisane ovim zakonom, a najduže do šest mjeseci.<sup>761</sup>

Ustav i zakon definišu da predstavnici policije ne smiju biti članovi političkih partija.<sup>762</sup> Međutim, zakon ne definiše jasno odredbe za kažnjavanje policijskih službenika koji su članovi političkih partija. Ipak, Etički kodeks propisuje da je policijski službenik dužan da se pridržava zabrana i ograničenja političkog organizovanja i djelovanja, u skladu sa zakonom.<sup>763</sup>

### INDIKATOR 6.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri su tijela za sprovođenje zakona nezavisna u praksi?***



*Javnost i međunarodni posmatrači ne doživljavaju rad policije kao nezavistan. Pored političkih uticaja na policiju, tužilaštvo je nedavno otkrilo i kriminalnu*

*mrežu na najvišim nivoima policijske uprave. Nekoliko visokih policijskih zvaničnika, uključujući dva bivša direktora policije i dva bivša zamjenika direktora policije, uhapšeno je i optuženo za saradnju sa strukturama organizovanog kriminala i neopravdano miješanje u aktuelne istrage.*

Policija u svom strateškom dokumentu prepoznaje da su kriterijumi za izbor kandidata za rad u policiji upitni, jer tek po prijemu u radni odnos službenici moraju da prođu zdravstvene preglede i učestvuju u obukama.<sup>764</sup> Policija navodi i da rezultati rada nisu jedini kriterijumi za napredovanje, a neki njeni službenici koriste čak i vatreno oružje bez neophodne obuke.<sup>765</sup>

Javnost uglavnom smatra da je policija pod političkim uticajem<sup>766</sup>, i u raznim izvještajima objavljenim od strane lokalnih i međunarodnih organizacija izražena je zabrinutost zbog miješanja političara u nezavisnost policije.<sup>767</sup>

U proteklom periodu, Specijalni tužilac za organizovani kriminal i korupciju pokrenuo je postupke protiv visokih policijskih zvaničnika zbog ugrožavanja istraga i saradnje sa organizovanim kriminalnim grupama.

Bivši načelnik crnogorske policije, Veselin Veljović, uhapšen je u julu 2023. godine po nalogu Specijalnog državnog tužilaštva zbog navodne zloupotrebe službenog položaja i članstva u kriminalnoj organizaciji.<sup>768</sup> Tužilaštvo ga tereti da je koristio povjerljive informacije kako bi pomogao vođi kriminalne organizacije u švercu cigareta.<sup>769</sup> Navodno, u SKY transkriptima, tužioci su pročitali da je Veljović obavijestio kriminalnog šefa da će policija pretresti prostorije člana njegove kriminalne organizacije. Još jedan bivši direktor policije nedavno je optužen za umiješanost u šverc cigareta i uhapšen.<sup>770</sup>

Takođe, po nalogu Specijalnog državnog tužilaštva, uhapšen je i bivši direktor policije Slavko Stojanović zbog sumnje da je zloupotrijebio službeni položaj u vezi sa švercom cigareta.<sup>771</sup> On je optužen da je ometao policijske dužnosti tako što je naredio puštanje vozača kamiona koji je zaustavljen zbog nošenja cigareta bez potrebne dokumentacije. Ova

akcija je imala za cilj da spriječi policiju u prikupljanju dokaza i sprovođenju istrage u skladu sa zakonskim procedurama, što je moglo da dovede do obezbeđivanja cigareta koje bi poslužile kao dokaz za podnošenje krivične prijave.<sup>772</sup>

Na osnovu informacija dobijenih kroz saradnju sa EUROPOL-om, 2023. godine uhapšen je Dejan Knežević, pomoćnik direktora policije.<sup>773</sup> Knežević je od 2004. godine bio na čelu policijskih jedinica za borbu protiv trgovine drogom, a u martu 2021. imenovan je za pomoćnika direktora Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala. Knežević i policijski službenik Ljubo Milović, koji su pobjegli iz zemlje<sup>774</sup>, navodno su bili povezani sa ozloglašanim kavačkim klanom.

Nakon toga, Vlada je odlučila da razriješi direktora policije Zorana Brđanina na osnovu „funkcionalne odgovornosti“. On je podnio tužbu protiv Vlade, a Upravni sud je utvrdio da je odluka o razrješenju prekršila postojeće propise. Ubrzo nakon toga, Vlada je donijela novu odluku kojom ponovo prestaje mandat direktora policije, nakon čega je direktor policije podnio novu tužbu. Sud je 7. decembra 2023. poništio odluku Vlade o smjeni Brđanina, što je bila konačna presuda.<sup>775</sup> Na osnovu odluke suda, Vlada je 11. decembra Brđanina vratila na mjesto direktora policije.<sup>776</sup> Nedavno, u martu 2024, Vlada je ponovo smijenila Brđanina, koji je najavio da će podnijeti još jednu tužbu protiv te odluke.<sup>777</sup>

Prema pisanju medija, Brđanin je u vezi sa ovim slučajem ispitan od strane tužilaštva zbog prijateljskih odnosa sa uključenim visokim policijskim zvaničnicima.<sup>778</sup> Jedan od njih je navodno Brđaninu predložio koji kriminalni klan da podrži kao direktor policije.<sup>779</sup>

Na kraju, nedavno je uhapšen i Zoran Lazović, bivši zamjenik direktora Uprave policije. Lazović je osumnjičen za stvaranje zločinačke organizacije i izvršenje dva krivična djela zloupotrebe službenog položaja. Prvi djelo se odnosi na ukidanje zabrane ulaska u Crnu Goru Veljku Belivuku i Marku Miljkoviću 28. decembra 2020. godine, a drugo na zaštitu jednog od vođa kavačkog klana, Duška

Roganovića<sup>780</sup> Zoran Lazović je bio dugogodišnji istaknuti funkcioner Agencije za nacionalnu bezbjednost, a od 2019. do marta 2021. bio je šef sektora za borbu protiv organizovanog kriminala pri Upravi policije.<sup>781</sup> Njegov sin Petar je bio službenik Agencije za nacionalnu bezbjednost do jula 2022. godine, kada je uhapšen pod optužbom za stvaranje kriminalne organizacije i trgovinu drogom.<sup>782</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 6.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje bi osigurale javnosti mogućnost pristupa relevantnim informacijama o aktivnostima tijela za sprovođenje zakona?***



Zakonom je propisana samo opšta obaveza policije da obavještava javnost o radu organa unutrašnjih poslova kada je to u interesu građana i njihove bezbjednosti. Međutim, policija je dužna da poštuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Izvještaji o imovini i prihodima direktora policije, njegovih zamjenika i drugih visokih policijskih službenika se objavljuju, dok izvještaji ostalih policijskih službenika nisu dostupni javnosti.

Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, Ministarstvo i Policija obavještavaju javnost o vršenju unutrašnjih poslova kada je to u interesu građana i njihove bezbjednosti, ali Zakon ne definiše jasno šta to podrazumijeva.<sup>783</sup>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama važi i za Upravu policije. Prema tom zakonu, policija je dužna da objavi Vodič za pristup informacijama u svom posjedu i odredi lice zaduženo za rješavanje po zahtjevima za pristup informacijama.<sup>784</sup>

Izvještaji o imovini direktora policije, njegovih zamjenika i drugih visokih policijskih zvaničnika moraju biti objavljeni. Ostali policijski službenici su dužni da godišnje izvještaje o imovini dostave posebnoj organizacionoj jedinici u okviru

Ministarstva unutrašnjih poslova, ali se one ne objavljuju javno na internet stranici Ministarstva.

Posebna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva treba da razmatra dostavljene izvještaje,<sup>785</sup> na osnovu veoma kratkog pravilnika usvojenog 2015. godine.<sup>786</sup> Ministarstvo je izradilo novi nacrt pravilnika 2023. godine<sup>787</sup>, a Vlada je najavila da će njegovo usvajanje biti prioritet.<sup>788</sup>

Oštećeni imaju pravo da pristupe svojim predmetima i dokazima. To pravo može biti uskraćeno do donošenja naredbe o sprovođenju istrage ili dok oštećeni ne bude saslušan kao svjedok.<sup>789</sup>

### INDIKATOR 6.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri postoji transparentnost u aktivnostima i procesima donošenja odluka tijela za sprovođenje zakona u praksi?***



Mnogi građani nisu adekvatno informisani o radu policije. Na internet stranici institucije nalaze se važni strateški dokumenti, dok su statistički podaci dostupni i u izvještajima koji se dostavljaju Skupštini. Izvještaji o imovini i prihodima direktora i zamjenika su javno dostupni, ali oni koje podnose njihovi podređeni nisu dostupni javnosti. Policija samo djelimično poštuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Prema istraživanju javnog mnjenja iz 2022. godine, gotovo polovina ispitanika je djelimično informisana ili u potpunosti neinformisana o radu policije, dok je četvrtina ispitanika izjavila da nema gotovo nikakve informacije o radu policije.<sup>790</sup> Više od dvije trećine ispitanika iz opština na sjeveru Crne Gore istaklo je da uglavnom nema informacije o radu policije.<sup>791</sup>

Na internet stranici Uprave policije nalaze se strateška dokumenta, planovi i informacije o angažovanju policijskih službenika i njihovom radu na dnevnom nivou, koji se redovno ažurira.<sup>792</sup> Otvoren je Twitter nalog Uprave policije preko kog se

informacije pružaju javnosti u realnom vremenu. GRECO je primijetio da informacijski sistem predstavlja pozitivan razvoj, uključujući sve veći obim internih informacija koje su postale dostupne javnosti.<sup>793</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi Skupštini godišnje izvještaje o radu i stanju u policiji, koji su javno dostupni.<sup>794</sup>

Direktor Uprave policije i zamjenici direktora podnose izvještaje o prihodima i imovini koji su dostupni na internetu.<sup>795</sup> S druge strane, izvještaji o prihodima i imovini koje njihovi podređeni dostavljaju Ministarstvu unutrašnjih poslova nisu javno dostupni, jer za to ne postoji zakonska obaveza.

Uoči izbora, Ministarstvo unutrašnjih poslova proglasilo je određene isplate iz svog budžeta tajnom.<sup>796</sup> Visina ovih transakcija, njihova svrha ili razlozi za proglašenje tajnim nisu poznati javnosti.<sup>797</sup>

Policija nije ažurna u reagovanju na zahtjeve za pristup informacijama, a često odbija i dostavljanje podatka o platnom spisku zaposlenih, a kao razlog navode zaštitu privatnosti. Iz ugovora o radu, ukoliko ih dostavljaju, što u posljednje vrijeme nije bio slučaj pod izgovorom da je neophodna saglasnost zaposlenog, policija briše iznose neto zarada. Istovremeno, Ministarstvo unutrašnjih poslova krije kompletnu dokumentaciju koja sadrži rješenja o plaćanju, ugovore i račune u vezi sa isplatama iz budžeta, po osnovu dnevnica za službena putovanja.<sup>798</sup>

### INDIKATOR 6.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odgovarajuće odredbe koje osiguravaju da tijela za sprovođenje zakona moraju da podnose izvještaje i budu odgovorna za svoje postupke?***



*Policija je predmet parlamentarne, civilne i unutrašnje kontrole, ali ne postoje sankcije za nepoštovanje preporuka bilo kog od ovih tijela. Građani mogu podnijeti pritužbe o nedoličnom postupanju policije*

*Policiji ili Ministarstvu. Prema zakonu, službenici organa za sprovođenje zakona nisu imuni od krivičnog gonjenja.*

Zakon predviđa da se kontrola i nadzor rada Policije obezbjeđuje parlamentarnom, građanskom i unutrašnjom kontrolom.<sup>799</sup> Skupštinski nadzor nad radom policije vrši se u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.<sup>800</sup>

Zakon predviđa da parlamentarni nadzor vrši Skupština neposredno ili preko odbora za bezbjednost i odbranu.<sup>801</sup> Uprava policije, na zahtjev odbora ili njegovog člana, dužna je da dostavi podatke iz djelokruga odbora, osim onih koji se ne mogu dostaviti, u skladu sa posebnim zakonom.<sup>802</sup>

Direktor policije podnosi Odboru izvještaj o rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, dva puta godišnje.<sup>803</sup> Ukoliko Odbor ne prihvati izvještaj, o tome će obavijestiti ministra koji može pokrenuti proceduru razrješenja direktora policije.<sup>804</sup>

Zakon predviđa da vršenje parlamentarnog nadzora obezbjeđuje dostupnost svim informacijama i dokumentima u vezi sa radom policije, kao i ostvarivanje neposrednog uvida u njihov rad, pod uslovima propisanim zakonom.<sup>805</sup> Parlamentarni nadzor obuhvata konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarnu istragu.<sup>806</sup>

Savjet za građansku kontrolu rada policije ocjenjuje primjenu policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda, a savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici.<sup>807</sup>

Na zahtjev Savjeta, policija je dužna da pruži sve potrebne informacije.<sup>808</sup> Po završetku posla, Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru, a ministar je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet.<sup>809</sup> Ukoliko ministar ne postupi u skladu sa preporukama Savjeta, zakon ne predviđa nikakve sankcije koje bi se odnosile na ministra ili drugo odgovorno lice.

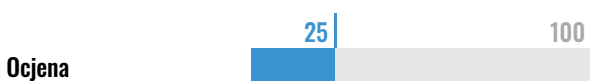
Unutrašnju kontrolu sprovodi posebna organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva.<sup>810</sup> Ovlašćeni službenik u vršenju poslova unutrašnje

kontrole postupaju po sopstvenoj inicijativi, na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja, predloga, pritužbi i predstavljanja, predloga i zaključka nadležnog odbora Skupštine, preporuka Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda ili Savjeta za građansku kontrolu rada policije.<sup>811</sup> O svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija Policije za koje se u postupku unutrašnje kontrole utvrdi da su suprotne zakonu, obavještava se ministar u pisanom obliku.<sup>812</sup>

U zakonu, službenici za sprovođenje zakona nisu imuni od krivičnog gonjenja. Fizičko i pravno lice ima pravo da podnese pritužbu na rad policijskog službenika u roku od šest mjeseci od dana kad je nastala šteta, odnosno povrijeđeno neko njegovo pravo ili sloboda.<sup>813</sup> Policija je dužna da dostavi pisani odgovor u roku od 30 dana.<sup>814</sup> Ukoliko podnosilac pritužbe nije zadovoljan odgovorom ili ne dobije odgovor u roku od 30 dana, podnosilac pritužbe se može obratiti Ministarstvu, u roku od 15 dana od dana prijema odgovora, odnosno istekom tog roka.<sup>815</sup>

## INDIKATOR 6.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri tijela za sprovođenje zakona moraju da podnose izvještaje i odgovaraju za svoje postupke u praksi?**



*Parlamentarni i građanski mehanizmi kontrole rada policije ne daju rezultate, a policiji je dugo nedostajala odgovornost. Nekažnjivost policijskih službenika je i dalje problem. Nedavno je specijalni državni tužilac za korupciju i organizovani kriminal pokrenuo slučajeve protiv visokih policijskih zvaničnika zbog saradnje sa kriminalnim strukturama i mučenja.*

Direktor policije je dužan da dva puta godišnje podnosi izvještaje odboru za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Skupštinski odbor za odbranu i bezbjednost, nadležan za nadzor nad radom policije, nije razmatrao izvještaje direktora od 2019. do kraja 2023. godine.<sup>816</sup> Konačno, u

decembru 2023. godine odbor je razmotrio izvještaj koji je podneo direktor policije i prihvatio ga.<sup>817</sup>

Savjet za građansku kontrolu rada policije ne objavljuje izvještaje o svom radu, već samo odluke u pojedinim slučajevima. U nekim slučajevima su postupali i po službenoj dužnosti, ali na vremenske okvire njihovih odluka utiče dostavljanje traženih informacija od strane policije.

U izvještaju Savjeta Evrope za 2023. godinu, izražena je ozbiljna zabrinutost u vezi sa policijskom zlostavljanjem, koje može predstavljati torturu, i užasnim životnim uslovima zatvorenika i pritvorenika u Crnoj Gori.<sup>818</sup> Izvještaj baca svjetlo na goruću potrebu za hitnim reformama u okviru sistema za sprovođenje zakona i kaznenih sistema u zemlji kako bi se osiguralo poštovanje i zaštita osnovnih prava i dostojanstva pojedinaca.<sup>819</sup>

Crnogorski mediji objavili su procurele informacije iz SKY prepiske u kojima se vidi da su policijski službenici učestvovali u brutalnoj torturi pojedinaca koje su uhapsili.<sup>820</sup> Sudeći po komunikaciji, ovi policajci su otimali ljude i držali ih u svojim takozvanim štek stanovima, tukli ih, stavljali pištolj u usta, mučili ih strujom, gušili ih, prijetili im i omalovažavali ih i prema njima nečovječno postupali.<sup>821</sup>

NVO Akcija za ljudska prava upozorila je da su neki od slučajeva sa fotografija torture koje su objavili mediji odavno prijavljeni tužilaštvu, ali nisu procesuirani.<sup>822</sup>

Stejt department SAD-a ističe da je nekažnjivost i dalje problem među policijskim službenicima.<sup>823</sup> Nekoliko policajaca za koje je utvrđeno da su odgovorni za kršenje pravila službe, uključujući slučajeve prekomjerne upotrebe sile, ostali su na dužnosti.<sup>824</sup> Kancelarija ombudsmana je primila žalbe u kojima se navodi policijska tortura, napominjući da većina žalbi koje se odnose na krivične postupke nije rezultirala teškim kaznama.<sup>825</sup>

Nekoliko policijskih zvaničnika i neki agenti obavještajne agencije nedavno su optuženi za optuženi za mučenje osoba koji su članovi jednog kriminalnog klanu, po nalogu i u interesu drugog kriminalnog klana.<sup>826</sup> Ovi predmeti su pokrenuti



zbog SKY komunikacije koje je EUROPOL dostavio tužilaštvu.

Specijalno tužilaštvo je 2023. uhapsilo neke visoke policijske funkcionere zbog saradnje sa kriminalnim strukturama, poput bivšeg šefa crnogorske policije i zamjenika direktora policije zaduženog za borbu protiv organizovanog kriminala. Protiv njih je podignuta optužnica zbog zloupotrebe položaja u korist kriminalnih struktura.<sup>827</sup>

## INDIKATOR 6.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri je integritet tijela za sprovođenje zakona zagarantovan zakonom?**



*Policija ima etički kodeks sa pravilima o poklonima i povlasticama, dok su sukob interesa i druga pitanja integriteta utvrđena posebnim zakonom. Policijski službenici podijele ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa kao i drugi javni zvaničnici.*

*Dok su sankcije za policijske službenike koji krše zakon u vezi sa obavezama javnih funkcionera veoma slabe, obični policijski službenici koji krše kodeks mogu ostati bez posla. Većina visokih policijskih zvaničnika podliježe istim obavezama u vezi sa podnošenjem imovinskih izvještaja kao i drugi javni funkcioneri. Policijski službenici, uključujući i one koji više nisu u službi, po zakonu su obavezni da podnose izvještaje o imovini i prihodima, ali je posljednji podzakonski akt koji to reguliše istekao krajem 2015. godine.*

Ministarstvo unutrašnjih poslova usvojilo je kodeks policijske etike<sup>828</sup> sa pravilima o podnošenju evidencije o vlasništvu i poklonima. Kodeks dalje predviđa da policijski službenik prilikom vršenja policijskih poslova ne smije primati poklone, osim u slučajevima propisanim zakonom, o čemu je dužan da obavijesti pretpostavljenog starješinu.<sup>829</sup>

Ukoliko je policijskom službeniku za vršenje poslova ponuđen poklon, povlastica ili druga korist, dužan/a je da odbije, identifikuje lice koje mu/joj je to ponudilo, odmah prijavi pretpostavljenom starješini

i sačini službenu zabilješku.<sup>830</sup> Prema GRECO-ovom izvještaju o Crnoj Gori za 2022. godinu, Kodeksu policijske etike nedostaju određene odredbe o integritetu, kao što su izjave o sukobu interesa i sekundarnim aktivnostima, kao i praktična uputstva zasnovana na primjerima iz stvarnog života.<sup>831</sup>

Takođe, pravila o sukobu interesa, primanju poklona i gostovanjima, kao i ograničenja po prestanku javne funkcije za glavne policijske inspektore, više inspektore I klase i više inspektore, samostalne inspektore, glavne savjetnike, više savjetnike I klase, više savjetnike i samostalne policijske savjetnike utvrđuju se posebnim zakonom.<sup>832</sup> Zakon predviđa da će, u slučaju da javni funkcioneri ne dostave tačne i potpune izvještaje, platiti kaznu u iznosu od 500 do 2.000 eura.<sup>833</sup> Ograničenja po prestanku javne funkcije su takođe definisana zakonom<sup>834</sup> (vidjeti 10.2.5). Zakonom je predviđeno i da policijski službenici koji ne dostave tačne podatke o imovini i prihodima vrše težu povredu službene dužnosti.<sup>835</sup>

Isto važi i za one koji krše kodeks policijske etike bilo na dužnosti ili van nje. Oni mogu biti kažnjeni novčanom kaznom u iznosu od 20 do 40 % mjesečne zarade, za period od jednog do šest mjeseci, uz nemogućnost sticanja višeg zvanja u periodu od dvije do četiri godine, raspoređivanje na drugo radno mjesto za koje je predviđeno neposredno niže zvanje, na vrijeme od jedne do dvije godine i uslovni prestanak ili prestanak radnog odnosa.<sup>836</sup>

Direktor policije i zamjenici su javni funkcioneri, pa su stoga dužni da prijavljuju imovinu i prihode ASK-u na godišnjem nivou, kao i svako uvećanje imovine preko 5.000 eura.<sup>837</sup> Većina drugih visokih zvaničnika<sup>838</sup> u policiji su dužni da Ministarstvu unutrašnjih poslova podnose godišnje izvještaje o imovini i prihodima.<sup>839</sup> Zabrinjava činjenica da se obaveza podnošenja izvještaja o imovini i prihodima ne odnosi na načelnike Uprave policije, direktora Forenzičkog centra i komandire specijalne antiterorističke jedinice i specijalne jedinice policije. Svi policijski službenici dužni su da organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece

koja žive u zajedničkom domaćinstvu.<sup>840</sup> Policijski službenici koji su napustili radna mjesta takođe su dužni da podnesu izvještaj o imovini i prihodima.<sup>841</sup> Ministarstvo opisuje detaljnu proceduru za podnošenje i format izvještaja.<sup>842</sup> Međutim, posljednji zakon koji propisuje taj postupak istekao je krajem 2015. godine.<sup>843</sup>

## INDIKATOR 6.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet tijela za sprovođenje zakona u praksi zagaranovan?**



*Postojeći kodeksi ponašanja i politike sukoba interesa nisu efikasni u obezbjeđivanju etičkog ponašanja službenika za sprovođenje zakona. Nijedan od ovih mehanizama nije uticao na istaknute policijske zvaničnike koji su stekli značajno bogatstvo i održavali veze sa strukturama organizovanog kriminala, uprkos ponovljenim upozorenjima civilnog društva i medija.*

Pojedini statistički podaci o kršenju etičkog kodeksa dostupni su na zahtjev (na primjer, u 2022. godini: razmotren 101 slučaj i utvrđena 54 kršenja; od januara do oktobra 2023. godine: razmotren 71 slučaj i utvrđena 30 kršenja).<sup>844</sup>

Državni organi su ostvarili neznatan napredak u rješavanju problema policijskog zlostavljanja i drugih nedostataka u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>845</sup> Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije je u 2022. godini sprovelo 73 uviđaja i utvrdilo prekršaje u 30 slučajeva.<sup>846</sup>

Unutrašnja kontrola je u istom periodu postupila po 77 pritužbi građana; u 12 slučajeva utvrđeni su prekršaji i preporučeno je pokretanje disciplinskih postupaka.<sup>847</sup> Izvještaji unutrašnje kontrole su dostupni na internetu,<sup>848</sup> dok informacije o disciplinskim postupcima nisu dostupne.

Vlada je formirala posebnu disciplinsku komisiju za razmatranje slučajeva u vezi sa teškim disciplinskim prekršajima.<sup>849</sup>

Prema izvještajima te Komisije, u 2022. godini pokrenuta su samo tri slučaja protiv policijskih službenika, dok je 2021. godine pokrenut 51 slučaj.<sup>850</sup> Ti izvještaji ne sadrže informacije o rezultatima ovih postupaka u odnosu na policijske službenike, već samo sažetke informacija o odlukama donesenim protiv svih državnih službenika. Međutim, opšta statistika pokazuje da je značajan broj predmeta odbijen zbog zastarjelosti, ali nije jasno da li se među njima nalaze policijski službenici.<sup>851</sup>

Nijedna informacija o radu Ministarstva unutrašnjih poslova na praćenju imovinskog stanja javnih funkcionera i provjeri njihovih izvještaja o prihodima i imovini nije dostupna javnosti. Međutim, bilo je nekih istaknutih slučajeva koji su pokazali da jedinica nije uspjela da identifikuje sumnjive aktivnosti i da sprovede dalju istragu.<sup>852</sup> U praksi, neki visoki policijski zvaničnici imaju značajno neobjašnjeno bogatstvo. Nekoliko slučajeva koji se odnose na neslaganje između zvaničnih prihoda i imovine u vlasništvu visokih policijskih zvaničnika, su javno objelodanjene 2022. i 2023. godine<sup>853</sup> od strane NVO, umjesto da su identifikovane kroz zvanične mehanizme kontrole.

Međunarodni posmatrači zaključuju da se navodi o prekomjernoj upotrebi sile i mučenju od strane policije ne istražuju brzo i efikasno.<sup>854</sup>

Organizacije civilnog društva i mediji godinama su ukazivali na veze između najviših policijskih zvaničnika, ali vlasti nisu preduzele nikakve mjere.<sup>855</sup> Istaknuti policijski zvaničnici su nedavno konačno procesuirani od strane specijalnog tužilaštva zbog saradnje sa kriminalnim strukturama (videti 6.2.4). Nijedan od tih slučajeva nije otkriven postojećim mehanizmima koji bi trebalo da obezbijede integritet policijskih službenika, već zahvaljujući međunarodnoj saradnji sa EUROPOL-om i komunikaciji preko SKY aplikacije.

## INDIKATOR 6.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi za sprovođenje zakona rodno osjetljivi?**



*Policija nema rodno osjetljive mehanizme i protokole, ali sprovodi određene obuke i obezbjeđuje određeni materijal za podizanje svijesti o rodnoj ravnoteži u policiji. Broj žena u policiji se polako povećava, ali žena na najvišim rukovodećim pozicijama nema.*

Policija nema mehanizme za žalbe i istragu sa izričitim rodno osjetljivim protokolima i smjernicama.<sup>856</sup> Prema tome, nema ni zastupljenog ženskog osoblja.

Policija pruža službenicima i osoblju obuku u vezi sa rodnom ravnotežom u policiji.<sup>857</sup> Određeni materijali vezani za rodnu ravnotežu u policiji dostupni su na njihovoj internet stranici.<sup>858</sup>

Prema navodima policije, oni prikupljaju podatke razvrstane po polu (na primjer, žalbe koje podnose žene ili muškaraci)<sup>859</sup>, ali te informacije nisu javno dostupne. Izvještaji koje objavljuje Ministarstvo unutrašnjih poslova ne sadrže podatke razvrstane po polu<sup>860</sup>, a izvještaji Uprave policije nisu javno dostupni.

Prema podacima Evropske komisije, procenat žena u policiji porastao je sa 9 % na 13,8 % u posljednjih deset godina, i 8,5 % žena na srednjim ili nižim rukovodećim pozicijama, ali nijedna žena nije na najvećim rukovodećim pozicijama.<sup>861</sup>

Prema novom Zakonu o unutrašnjim poslovima, ukoliko pri zasnivanju radnog odnosa na poziciju policijskog službenika više lica ispunjava iste uslove, mora se voditi računa o rodno balansiranoj zastupljenosti.<sup>862</sup> U cilju podizanja svijesti građana o prednostima rada žena u svim policijskim sektorima i privlačenja žena za rad u policiji, Ministarstvo unutrašnjih poslova od decembra 2020. godine sprovodi kampanju javnog informisanja za zapošljavanje većeg broja žena u policiji.<sup>863</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 6.3.1 BORBA PROTIV KORUPCIJE

**U kojoj mjeri tijela za sprovođenje zakona otkrivaju i istražuju slučajeve korupcije u zemlji?**



*Policijski službenici imaju zakonska ovlaštenja da primjenjuju odgovarajuće istražne tehnike u otkrivanju slučajeve korupcije, ali ih u praksi rijetko koriste, posebno kada je riječ o korupciji na visokom nivou. Građani smatraju da policija nije efikasna u istraživanju slučajeve korupcije, koja je rasprostranjena i u policiji. Slučajevi visokog profila koje je pokrenuo specijalni tužilac ukazuju na duboku infiltraciju organizovanog kriminala u tijela za sprovođenje zakona.*

Policija ima neophodna ovlaštenja za sprovođenje istražnih mjera za otkrivanje korupcije,<sup>864</sup> u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku koji, između ostalog, utvrđuje različite istražne tehnike koje mogu preduzeti policija i tužilaštvo, primjenom mjera tajnog nadzora.<sup>865</sup>

Zakon predviđa da se krivičnim djelima korupcije bave službenici specijalne policije koji rade neposredno sa specijalnim tužiocem.<sup>866</sup> Rukovodioca ove policijske uprave imenuje direktor Uprave policije, uz saglasnost glavnog specijalnog tužioca.<sup>867</sup> Uprava policije izvršava naloge glavnog specijalnog tužioca, odnosno specijalnog tužioca. Rukovodilac i službenik ovog odjeljenja ne mogu se rasporediti na drugo radno mjesto ili druge poslove u Upravi policije bez odobrenja specijalnog tužioca.<sup>868</sup>

Ako policijski službenik ne postupi po nalogu specijalnog tužioca u predmetu koji mu je dodijeljen u rad, glavni specijalni tužilac će protiv njega/nje podnijeti predlog za pokretanje disciplinskog postupka.<sup>869</sup>

Više od 80 % ispitanih građana smatra da je korupcija u policiji veliki problem, a samo 7 % je

veoma zadovoljno radom policije u borbi protiv korupcije.<sup>870</sup>

Policija nije aktivna u istraživanju slučajeva korupcije i kriminalnih grupa,<sup>871</sup> uključujući korupciju u policiji i slučajeve na visokom nivou, poput onih koje je nedavno procesuirao specijalni tužilac.

Evropska komisija zaključuje da slučajevi visokog profila koje je pokrenuo specijalni tužilac ukazuju na duboku infiltraciju organizovanog kriminala u državne strukture i tijela za sprovođenje zakona.<sup>872</sup> U svom izvještaju o Crnoj Gori za 2023. godinu, EK je više puta podvukla da policija treba da bude proaktivnija u sprovođenju finansijskih istraga.<sup>873</sup>

## INTERAKCIJE

Policija ima interakciju sa tužilaštvom, koje vodi istrage, a zakonom je regulisan njihov odnos sa policijom. Korupcija u jednom od ovih stubova direktno utiče na rezultate drugog. Na primjer, MANS je 2015. godine objavio istraživačku priču u kojoj se zaključuje da porodica Veselina Veljovića, tadašnjeg direktora policije, nije mogla da priušti kupovinu skupocjenog vozila i stana na osnovu zvanično prijavljenih prihoda.<sup>874</sup> Stan je otkupljen od biznismena koji je učestvovao u privatizaciji određene državne imovine, a neku (Kamp-hotel Zlatica) je potom prodao Upravi policije po znatno višoj cijeni od one po kojoj je kupljena od države.<sup>875</sup> MANS je 2015. godine pozvao specijalnog državnog tužioca za organizovani kriminal i korupciju da u istragu o prodaji Kamp-hotela Zlatica uključi dokaze o imovini Veselina Veljovića.<sup>876</sup> Oni su podnijeli i krivičnu prijavu protiv Veljovića i biznismena koji je prodao imovinu Upravi policije zbog sumnje da je ovim poslom oštetio državni budžet. Međutim, više od osam godina kasnije, istraga u ovom slučaju nije napredovala.<sup>877</sup>

Nakon imenovanja Vladimira Novovića za novog glavnog specijalnog tužioca, došlo je do brojnih hapšenja bivših visokih funkcionera crnogorskog pravosuđa, tužilaštva, sektora bezbjednosti i policije. Među uhapšenima je i Veselin Veljović zbog sumnje

da je stvorio zločinačku organizaciju, zloupotrebe službenog položaja i šverca.<sup>878</sup>

Pravosuđe odlučuje da li slučajevi koje policija istražuje direktno utiču na motivaciju policije da se uključi u istrage. Kako je navedeno u izvještaju EK o Crnoj Gori, nekoliko nedavnih istraga visokog profila koje je pokrenulo specijalno tužilaštvo, ukazuje na duboku infiltraciju organizovanog kriminala i korupcije u sam vrh pravosuđa i organa za sprovođenje zakona. U izvještaju je takođe istaknuto da su efikasnija politika krivičnog sankcionisanja i odgovor pravosuđa važni da bi se izbjegla percepcija nekažnjivosti.<sup>879</sup> Na primjer, Vesna Medenica, bivša predsjednica Vrhovnog suda, koja je na toj funkciji bila 13 godina, uhapšena je 2022. godine.<sup>880</sup>

Ona je optužena da je bila dio kriminalne organizacije koju je stvorio njen sin.<sup>881</sup> Konkretno, optužena je da je koristila svoj položaj u periodu od 2019. do 2021. da bi uticala na određene predmete pred višim i Vrhovnim sudom u korist dvije kompanije, uz pomoć svog sina i nekih članova kriminalne organizacije.<sup>882</sup>

Izvršna vlast, naročito Ministarstvo unutrašnjih poslova, vrši nadzor nad radom policije, bogatstvom policijskih službenika i sprovodi unutrašnju kontrolu. Neaktivnost ministarstva u ovim oblastima direktno utiče na korupciju u policiji. Takođe, veliki uticaj na rad policije ima i ovlašćenje Vlade da imenuje načelnika i zamjenike policije. GRECO je u svom izvještaju iz 2022. godine ukazao na pitanje političkih imenovanja na visoke funkcije u policiji i naglasio da sva imenovanja u policiji treba da budu zasnovana na zaslugama, jer policija treba da bude operativno nezavisna od neprimjerenog političkog uticaja.<sup>883</sup> Iako postoji niz internih institucionalnih mehanizama za kontrolu rada policije, prema GRECO-u, nedostaju jasnija pravila u njihovim ulogama i komplementarnosti, što bi pomoglo u jačanju sistema unutrašnjeg nadzora.<sup>884</sup>

## PREPORUKE

- + Vlada treba da osigura da politika i/ili zakonske mjere budu dovoljne i da se pravilno sprovode kako bi imenovanja policijskih službenika bila zasnovana na zaslugama i lišena neprimjerenog političkog uticaja, uključujući najviše policijske zvaničnike.
- + Specijalno državno tužilaštvo treba da poveća broj proaktivnih istraga pokrenutih u slučajevima visoke korupcije.
- + Specijalno državno tužilaštvo treba da sprovede proaktivne finansijske istrage slučajeva korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala.
- + Agencija za sprječavanje korupcije treba da izvrši detaljnije provjere izvještaja o prihodima i imovini policijskih službenika.
- + Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da donese podzakonske akta kojima će se propisati postupci za podnošenje izvještaja o prihodima i imovini od strane policijskih službenika.
- + Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da uvede obaveznu provjeru integriteta policijskih službenika prije imenovanja i unaprjeđenja, kao i u redovnim intervalima tokom njihove karijere, prema jasnoj proceduri sa kojom bi kandidati i javnost bili upoznati.
- + Ministarstvo unutrašnjih poslova je dužno da na internet stranici MUP-a objavi izvještaje o prihodima i imovini zaposlenih u Upravi policije i objavi podatke o provjerenim izvještajima o prihodima i imovini.
- + Unutrašnja kontrola i tužilaštvo treba da sprovedu hitne istrage o optužbama za mučenje koje su počinili policijski službenici.
- + Na svojoj internet stranici, Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da objavljuje kvartalne ili mjesečne statističke podatke o odlukama u disciplinskim postupcima protiv policijskih službenika u mašinski čitljivom format.
- + Uprava policije treba da poboljša pristup informacijama i sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

## IZVORI

- <sup>735</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, str. 33-34, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>736</sup> Vlada Crne Gore, Organizacija Uprave Policije, <https://www.gov.me/clanak/organizacija-uprave-ppolicije>.
- <sup>737</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, str. 444, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, str. 45, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>739</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>740</sup> Odgovori na pitanja koje je dostavila Uprave policije 15.11.2023.
- <sup>741</sup> Odgovori na pitanja koje je dostavila Uprave policije 15.11.2023.
- <sup>742</sup> Odgovori na pitanja koje je dostavila Uprave policije 15.11.2023.
- <sup>743</sup> Odgovori na pitanja koje je dostavila Uprave policije 15.11.2023.
- <sup>744</sup> Freedom House. Države u tranzitu 2022.: Crna Gora, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2022>.
- <sup>745</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Strategija razvoja Uprave policije Crne Gore za period 2023–2026 sa akcionim planom, <https://wapi.gov.me/download/030c4b0b-a8ca-4bbd-ac9d-f1d12aaada88?version=1.0>.
- <sup>746</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>747</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>748</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>749</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694\\_Montenegro\\_report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694_Montenegro_report.pdf).
- <sup>750</sup> Rabrenovic, A. 2018. Challenges in Recruitment and Selection of the Police Officers in Montenegro (Izazovi u postupku zapošljavanja policijskih službenika u Crnoj Gori), [https://www.researchgate.net/publication/331946022\\_Challenges\\_in\\_recruitment\\_and\\_selection\\_of\\_the\\_police\\_officers\\_in\\_Montenegro](https://www.researchgate.net/publication/331946022_Challenges_in_recruitment_and_selection_of_the_police_officers_in_Montenegro). Zakonska definicija „nedostojnosti“ kandidata za obavljanje policijskih poslova, međutim, daje osnov za zabrinutost i diskreciju.
- <sup>751</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 86 stav 2. Naime, stavom 1 člana 86 zakona propisano je da je javni poziv obavezan način izbora policijskih službenika, ali su stavom 2 predviđeni izuzeci od ovog pravila.
- <sup>752</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>753</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 15.
- <sup>754</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 17.
- <sup>755</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 15.
- <sup>756</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 15.
- <sup>757</sup> Non-pejper o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, maj 2022. Godine.
- <sup>758</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021., str.39, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4\\_en?filename=Montenegro\\_2021\\_report.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4_en?filename=Montenegro_2021_report.PDF).
- <sup>759</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima. Službeni list Crne Gore, br. 070/21 od 25.06.2021, 123/21 od 26.11.2021, član 15, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-unutrasnjim-poslovima-2/>.
- <sup>760</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 16.
- <sup>761</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 16.
- <sup>762</sup> Ustav Crne Gore, član 54, Zakon o unutrašnjim poslovima, član 94.
- <sup>763</sup> Kodeks policijske etike, član 13.
- <sup>764</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Strategija razvoja Uprave policije za period 2023-2026. sa akcionim planom, <https://wapi.gov.me/download/030c4b0b-a8ca-4bbd-ac9d-f1d12aaada88?version=1.0>.
- <sup>765</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Strategija razvoja Uprave policije za period 2023-2026. sa akcionim planom, <https://wapi.gov.me/download/030c4b0b-a8ca-4bbd-ac9d-f1d12aaada88?version=1.0>.

- <sup>766</sup> DAMAR: Percepcija policije u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/8/565168.pdf>. Čak 76,5% ispitanika u najnovijem istraživanju javnog mnjenja koje se bavi ovom temom smatra da političari na državnom nivou imaju određenu vrstu uticaja na rad policije.
- <sup>767</sup> GRECO. Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, Crna Gora, Sprječavanje korupcije i unaprjeđivanje integriteta u centralnim vlastima (najviše izvršne funkcije) i agencijama za sprovođenje zakona, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>, Stejt department SAD-a. 2022. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>768</sup> Balkan Insight. 2023. Montenegro Arrests Former Police Chief for Abuse of Office (Crna Gora uhapsila bivšeg šefa policije zbog zloupotrebe službenog položaja), <https://balkaninsight.com/2023/07/24/montenegro-arrests-former-police-chief-for-abuse-of-office/>.
- <sup>769</sup> Vijesti. 2023. Veljović iz Istražnog zatvora odveden u KCCG: Zadržan na liječenju, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/678355/veljovic-iz-istranog-zatvora-odveden-u-kccg-zadrzan-na-lijecenju>.
- <sup>770</sup> Vijesti. 2023. Uhapšen bivši direktor policije Slavko Stojanović, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/682274/uhapsen-bivsi-direktor-policije-slavko-stojanovic>.
- <sup>771</sup> Vijesti. 2023. Uhapšen bivši direktor policije Slavko Stojanović, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/682274/uhapsen-bivsi-direktor-policije-slavko-stojanovic>.
- <sup>772</sup> Vijesti. 2024. Podignuta optužnica protiv Stojanovića, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/700194/podignuta-optuznica-protiv-stojanovica>.
- <sup>773</sup> Knežević je uhapšen u okviru opsežne istrage o policijskim vezama sa ozloglašanim kavačkim narko klanom, koja je dovela do hapšenja 12 sadašnjih i bivših policajaca i do nacionalnih potjernica za hapšenje još trojice. Balkan Insight. 2023. Montenegro Senior Police Official Arrested for Alleged Crime Ties (Viši policijski zvaničnik Crne Gore uhapšen zbog navodnih kriminalnih veza), <https://balkaninsight.com/2023/03/23/montenegro-senior-police-official-arrested-for-alleged-crime-ties/>.
- <sup>774</sup> Crna Gora je prošlog jula raspisala međunarodnu potjernicu za Milovićem i jednim od vođa kavačkog klana, Radojem Zvicerom zbog stvaranja kriminalnih organizacija i trgovine drogom. Milović i Zvicer su pobjegli iz zemlje nakon što su mediji prošlog maja objavili izvještaj EUROPOL-a koji je poslat crnogorskoj Vladi, a koji uključuje transkripte prepiske sa SKY aplikacije Milovića i službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost, Petra Lazovića, sa klanom. Ibid.
- <sup>775</sup> Portal Analitika, Presuda je konačna, Vlada više nema pravo odlučivanja, 8 decembar 2023. godine, <https://www.portalanalitika.me/clanak/presuda-je-konacna-vlada-vise-nema-pravo-odlucivanja>.
- <sup>776</sup> RFE/RL. 2023. Po presudi suda, Vlada vratila Brđanina na čelo crnogorske policije [<https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vlada-brdjanin-policija/32725854.html>].
- <sup>777</sup> RTCG. 2023. Brđanin: Odluka o mojoj smjeni nezakonita, slijedi nova tužba, <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/527322/brdjanin-odluka-o-mojoj-smjeni-nezakonita-slijedi-nova-tuzba.html>.
- <sup>778</sup> Vijesti. 2023. Brđaninu govorili koju stranu da odabere?, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/680803/brdjaninu-govorili-koju-stranu-da-odabere>.
- <sup>779</sup> Vijesti. 2023. Brđaninu govorili koju stranu da odabere?, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/680803/brdjaninu-govorili-koju-stranu-da-odabere>.
- <sup>780</sup> RTNK. 2024. Katnić i Lazović ostaju u pritvoru, <https://rtnk.me/crna-hronika/katnic-i-lazovic-ostaju-u-pritvoru/>.
- <sup>781</sup> Radio Slobodna Evropa. 2024. Bivšem crnogorskom tužiocu i policijskom funkcioneru 30-dnevni pritvor, <https://www.slobodnaevropa.org/a/milivoje-katnic-zoran-lazovic/32907403.html>.
- <sup>782</sup> Radio Slobodna Evropa. 2024. Bivšem crnogorskom tužiocu i policijskom funkcioneru 30-dnevni pritvor, <https://www.slobodnaevropa.org/a/milivoje-katnic-zoran-lazovic/32907403.html>.
- <sup>783</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 5.
- <sup>784</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 11.
- <sup>785</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 11.
- <sup>786</sup> Pravilnik sadrži samo pet članova koji, između ostalog, predviđaju da se podaci iz izvještaja upoređuju sa podacima organa i pravnih lica koji raspolažu tim podacima, a koji su dostupni u skladu sa zakonom. Ministarstvo unutrašnjih poslova. Pravilnik o sadržaju i načinu kontrole imovine i prihoda policijskih službenika, <https://www.gov.me/dokumenta/9119d1d8-078d-47eb-88c4-783026c09716>.
- <sup>787</sup> Mišljenje Agencije za sprječavanje korupcije na predlog pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, 12. maj 2023. godine, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mi%C5%A1ljenje\\_na\\_predlog\\_pravilnika\\_o\\_kontroli\\_imovine\\_prihoda\\_i\\_ivotnog\\_stila\\_policijskih\\_slubenika.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mi%C5%A1ljenje_na_predlog_pravilnika_o_kontroli_imovine_prihoda_i_ivotnog_stila_policijskih_slubenika.pdf).
- <sup>788</sup> Vijesti. 2023. Pravilnik o kontroli imovine i životnog stila policijskih službenika postaje prioritetni zadatak, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/681064/becic-pravilnik-o-kontroli-imovine-i-zivonog-stila-policijskih-sluzbenika-postaje-prioritetni-zadatak>.
- <sup>789</sup> Zakonik o krivičnom postupku, član 58.
- <sup>790</sup> DAMAR. 2022. Percepcija policije u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/532253.pdf>.
- <sup>791</sup> DAMAR. 2022. Percepcija policije u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/532253.pdf>.
- <sup>792</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj pete evaluacione runde, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

<sup>793</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj pete evaluacione runde, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

<sup>794</sup> Na primjer: Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2022. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, sa organizacionom jedinicom nadležnom za policijske poslove za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download/9157d372-cf1c-4115-b0af-ba7868c5fe9f?version=1.0>.

<sup>795</sup> Izvještaji o prihodima i imovini javnih funkcionera dostupne su na internet stranici Agencije za sprječavanje korupcije, <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm>.

<sup>796</sup> MANS. 2023. Za dva mjeseca izborne kampanje 160 isplata iz trezora proglašeno tajnim, <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/mans-za-dva-mjeseca-izborne-kampanje-160-isplata-iz-trezora-proglaseno-tajnim-5178343>.

<sup>797</sup> MANS. 2023. Za dva mjeseca izborne kampanje 160 isplata iz trezora proglašeno tajnim, <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/mans-za-dva-mjeseca-izborne-kampanje-160-isplata-iz-trezora-proglaseno-tajnim-5178343>.

<sup>798</sup> MANS. Baza podataka zakona o slobodnom pristupu informacijama.

<sup>799</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 110.

<sup>800</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 111.

<sup>801</sup> Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, član 2.

<sup>802</sup> Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, član 3.

<sup>803</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 9.

<sup>804</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 9.

<sup>805</sup> Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, član 4.

<sup>806</sup> Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, član 4.

<sup>807</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 112.

<sup>808</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 112.

<sup>809</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 113.

<sup>810</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 114. Poslovi unutrašnje kontrole su: kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlašćenja, vođenje kontraobavještajnih aktivnosti i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad (član 115).

<sup>811</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 117.

<sup>812</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima.

<sup>813</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 119.

<sup>814</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 16.

<sup>815</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima.

<sup>816</sup> Institut alternativa. 2023. Parlamentarni nadzor bezbjednosnog sektora i proces evrointegracija, <http://media.institut-alternativa.org/2023/11/fundamentals-nadzor-cg-FINAL.pdf>.

<sup>817</sup> Skupština Crne Gore: Odbor za bezbjednost i odbranu održao prvu sjednicu, 12.12.2023.

<https://www.skupstina.me/me/clanci/odbor-za-bezbjednost-i-odbranu-odrzao-prvu-sjednicu>.

<sup>818</sup> Savet Evrope. 2022. Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT): Izvještaj Vladi Crne Gore o ad hoc posjeti Crnoj Gori koju je sproveo Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) od 7. do 13. juna 2022., <https://rm.coe.int/1680abb132>.

<sup>819</sup> U izvještaju se objašnjava da je delegacija komiteta „primila značajan broj optužbi da su policajci ozbiljno fizički maltretirali pritvorenika. To uključuje optužbe protiv službenika sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, specijalnih jedinica, kriminalističke policije i inspektora iz raznih policijskih stanica u nekoliko djelova zemlje. Komitet navodi da su optužbe uključivale 'šamare, udarce nogama u glavu, stomak, grudi i ruke te udare po tabanima, korišćenje elektro-šokova, ogrlica za pse, uz izazivanje osjećaja gušenja kroz stavljanje plastične kese preko glave osumnjičenog, prijetnje pištoljem, prijetnje silovanjem i skidanje osumnjičenih, vezivanje za stolicu i polivanje hladnom vodom'. Pored toga, delegacija je takođe čula za prijetnje upućene djeci ili drugim članovima porodice osumnjičenog da bi se izvršio pritisak da daju priznanje ili da saopšte određene informacije. U izvještaju se objašnjava da se većina navodnih mučenja i/ili zlostavljanja dogodila tokom predistražne faze krivičnog postupka, očigledno u svrhu izvlačenja informacija ili priznanja.

<sup>820</sup> Libertas Press. 2023. Tortura sa policijskom značkom, <https://libertaspress.me/single-news/939>.

<sup>821</sup> Libertas Press. 2023. Tortura sa policijskom značkom, <https://libertaspress.me/single-news/939>.

<sup>822</sup> Radio Slobodna Evropa. 2023. Sumnje da je dio crnogorske policije sprovodio torturu u korist 'Kavačkog klana', <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-policija-tortura-kavacki-klan-organizovani-kriminal/32338904.html>.

<sup>823</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava za 2022.: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>. Domaće NVO su navele korupciju; nedostatak transparentnosti; nedostatak kapaciteta nadzornih organa da sprovedu istrage o navodima o prekomjernoj sili i zloupotrebi ovlašćenja na objektivni i blagovremen način; i politički uticaj na tužioce i službenike u policijskoj upravi i Ministarstvu unutrašnjih poslova kao faktore koji doprinose nekažnjivosti.

<sup>824</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava za 2022.: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.



- <sup>825</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava za 2022.: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>826</sup> Vidjeti, na primjer, Dnevne novine Vijesti. 2023. Lazović mučio dvojicu škaljaraca?, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/678059/lazovic-mucio-dvojicu-skaljaraca>.
- <sup>827</sup> Bivši direktor policije Veselin Veljović uhapšen je u julu 2023. godine jer je koristio povjerljive informacije kako bi pomogao šefu kriminalne organizacije u švercu cigareta. Vidjeti, na primjer, Balkan Insight: Montenegro Arrests Former Police Chief for Abuse of Office (Crna Gora uhapsila bivšeg načelnika policije zbog zloupotrebe službenog položaja), <https://balkaninsight.com/2023/07/24/montenegro-arrests-former-police-chief-for-abuse-of-office>. Pomoćnik direktora Uprave policije Dejan Knežević i policijski sužbenik Ljubo Milović, koji su pobjegli iz zemlje, navodno su bili povezani sa ozloglašanim kvačkim klanom, pružajući službenu zaštitu za njihove operacije šverca droge, oružja i duvana. Vidjeti, na primjer Balkan Insight: Montenegro Senior Police Official Arrested for Alleged Crime Ties (Viši policijski zvaničnik Crne Gore uhapšen zbog navodnih veza sa zločinom), <https://balkaninsight.com/2023/03/23/montenegro-senior-police-official-arrested-for-alleged-crime-ties/>.
- <sup>828</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2021. Kodeks policijske etike, <https://wapi.gov.me/download/e0421884-1041-4b66-a164-20141d0719f4?version=1.0>.
- <sup>829</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2021. Kodeks policijske etike, <https://wapi.gov.me/download/e0421884-1041-4b66-a164-20141d0719f4?version=1.0>.
- <sup>830</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2021. Kodeks policijske etike, <https://wapi.gov.me/download/e0421884-1041-4b66-a164-20141d0719f4?version=1.0>.
- <sup>831</sup> GRECO, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, strana 37, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.
- <sup>832</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, više informacija je dato u okviru stuba koji se odnosi na Agenciju za sprječavanje korupcije.
- <sup>833</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 103.
- <sup>834</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 15.
- <sup>835</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima član 106.
- <sup>836</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima član 106.
- <sup>837</sup> Ove obaveze propisane su za sve javne funkcionere Zakonom o sprječavanju korupcije, dalje informacije su date u stubu o Agenciji za sprječavanje korupcije.
- <sup>838</sup> Tu spadaju glavni policijski inspektori, viši policijski inspektori I klase, viši policijski inspektori, nezavisni policijski inspektori, glavni policijski savjetnici, viši policijski savjetnici I klase, viši policijski savjetnici i samostalni policijski savjetnici.
- <sup>839</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 103a.
- <sup>840</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 169.
- <sup>841</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 169.
- <sup>842</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, član 169.
- <sup>843</sup> Uredba je objavljena u Službenom listu Crne Gore, broj 54/2015, 25. septembra 2015. godine, stupila je na snagu 3. oktobra 2015. godine, a primjenjena je tek 1. januara 2016. godine.
- <sup>844</sup> Odgovori na pitanja dostavljeni od strane Uprave policije 15.11.2023.
- <sup>845</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava za 2022.: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>846</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2022. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, sa organizacionom jedinicom Ministarstva nadležnom za policijske poslove za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download/9157d372-cf1c-4115-b0af-ba7868c5fe9f?version=1.0>. U vezi sa utvrđenim prekršajima: 18 predmeta je dostavljeno direktoru; 17 za pokretanje disciplinskog postupka i jedan za odlučivanje da li policijski službenik treba da bude udaljen sa dužnosti zbog bezbjednosnih pitanja; Tužilaštvu je dostavljeno 7 predmeta na dalji postupak i ocjenu da li u postupanju policijskih službenika ima elemenata krivičnog djela; Na reviziju kršenja etičkog kodeksa dostavljena su 4 predmeta; u jednom slučaju je nastupila zastarjelost za pokretanje disciplinskog postupka.
- <sup>847</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2022. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, sa organizacionom jedinicom Ministarstva nadležnom za policijske poslove za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download/9157d372-cf1c-4115-b0af-ba7868c5fe9f?version=1.0>.
- <sup>848</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. Unutrašnja kontrola, <https://www.gov.me/mup/unutrasnja-kontrola-rada-policije>.
- <sup>849</sup> Vlada Crne Gore. 2021. Formirana Disciplinska komisija, <https://www.gov.me/clanak/formirana-disciplinska-komisija>.
- <sup>850</sup> Vlada Crne Gore. Disciplinska komisija: Izvještaj o radu za 2021. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/f36f54e0-7914-4721-a141-0105588eb258?version=1.0>.
- <sup>851</sup> Vlada Crne Gore. Disciplinska komisija: Izvještaj o radu za 2021. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/f36f54e0-7914-4721-a141-0105588eb258?version=1.0>.
- <sup>852</sup> Napoznatiji slučaj vezan je za Ljuba Milovića, policajca sa 48 miliona eura na računu. Pogledajte na primjer: RTCG: Milović na računu imao 48 miliona, a država se bavila pištoljem, <https://rtcg.me/hronika/445081/milovic-na-racunu-imao-48-miliona-a-drzava-se-bavila-pistoljem.html>. Dan: MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, 29. jul 2023. godine, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicovu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-5190111>, MANS: Dokumentacija o Lazoviću biće predata nadležnim organima, 15. april 2022., <https://www.mans.co.me/dokumentacija-o-lazovicu-bice-predata-nadleznim-organima/>, Milović godinama nezakonito u Upravi policije, 29. jun 2022.,

<https://www.mans.co.me/milovic-godinama-nezakonito-u-upravi-policije/>, Dan: MANS: Upravni sud naložio ASK-u da provjeri izvještaje o imovini Bakovića, 27. oktobar 2023., <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/mans-upravni-sud-nalozio-ask-u-da-provjeri-izvjestaje-o-imovini-bakovica-5205042>.

<sup>853</sup> Dan. 2023. MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicevu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-519011>; MANS. 2022. Dokumentacija o Lazoviću biće predana nadležnim organima, <https://www.mans.co.me/dokumentacija-o-lazovicu-bice-predana-nadleznim-organima/>, MANS. 2022. Milović godinama nezakonito u Upravi policije, <https://www.mans.co.me/milovic-godinama-nezakonito-u-upravi-policije/>; MANS. 2023. Upravni sud naložio ASK-u da provjeri izvještaje o imovini Bakovića, <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/mans-upravni-sud-nalozio-ask-u-da-provjeri-izvjestaje-o-imovini-bakovica-5205042>.

<sup>854</sup> BTI Transformation Index: Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE>.

<sup>855</sup> MANS. 2016. Procjena nacionalnog sistema integriteta Crne Gore, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2016/08/NISizvjestajCG.pdf>.

<sup>856</sup> Odgovori na pitanja dostavljena od strane Uprave policije 15.11.2023.

<sup>857</sup> Odgovori na pitanja dostavljena od strane Uprave policije 15.11.2023.

<sup>858</sup> Rodna ravnopravnost u Upravi policije <https://wapi.gov.me/download/a1ce8059-6cbb-48b9-b590-14f8117626ba?version=1.0>.

<sup>859</sup> Odgovori na pitanja dostavljena od strane Uprave policije 15.11.2023.

<sup>860</sup> Na primjer, Ministarstvo unutrašnjih poslova: Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, sa organizacionom jedinicom Ministarstva nadležnom za policijske poslove za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download/9157d372-cf1c-4115-b0af-ba7868c5fe9f?version=1.0>.

<sup>861</sup> Evropska komisija: Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>862</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

<sup>863</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

<sup>864</sup> Odgovori na pitanja dostavljena od strane Uprave policije 15.11.2023.

<sup>865</sup> Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore.

<sup>866</sup> Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore, član 26.

<sup>867</sup> Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore, član 26.

<sup>868</sup> Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore, član 27.

<sup>869</sup> Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore, član 27.

<sup>870</sup> DAMAR. 2022. Percepcija policije u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/8/565168.pdf>.

<sup>871</sup> BTI Transformation Index. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE>.

<sup>872</sup> Evropska komisija: Izvještaj o Crnoj Gori 2023, novembar 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>873</sup> Evropska komisija: Izvještaj o Crnoj Gori 2023, novembar 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>874</sup> Dan. 2023. MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicevu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-5190111>.

<sup>875</sup> Dan. 2023. MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicevu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-5190111>.

<sup>876</sup> Dan. 2023. MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicevu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-5190111>.

<sup>877</sup> Dan. 2023. MANS upozorava: Veljovićevu imovinu tužilaštvo izviđa osam godina, <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/mans-upozorava-veljovicevu-imovinu-tuzilastvo-izvida-osam-godina-5190111>.

<sup>878</sup> Lela Šćepanović. 2023. Koga je sve uhapsio novi specijalni tužilac Crne Gore? RFE/RL, <https://www.slobodnaevropa.org/a/novi-specijalni-tuzilac-cg-hapsenja/32372425.html>; RFE/RL, Uhapšenom bivšem direktoru policije Crne Gore Veselinu Veljoviću trodnevni pritvor, 24. jul 2023., <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-veselin-veljovic/32516328.html>.

<sup>879</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>880</sup> Al Jazeera. 2022. Uhapšena bivša predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2022/4/18/uhapsena-bivsa-predsjednica-vrhovnog-suda-crne-gore>.

<sup>881</sup> RFE/RL. 2022. Podignuta optužnica protiv bivše čelnice Vrhovnog suda Crne Gore, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vesna-medenica-optuznica-vrhovni-sud/32087783.html>.

<sup>882</sup> RFE/RL. 2022. Podignuta optužnica protiv bivše čelnice Vrhovnog suda Crne Gore [Indictment issued against the former president of the supreme court of Montenegro], <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vesna-medenica-optuznica-vrhovni-sud/32087783.html>.

<sup>883</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, strana.40, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

<sup>884</sup> GRECO. 2022. Crna Gora, Izvještaj u okviru Pete evaluacione runde, strana 45, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>.

**ORGANI ZA  
SPROVOĐENJE IZBORA**

## KRATAK PREGLED

Zakonom je propisano da su organi za sprovođenje izbora sljedeći: birački odbori (BO), opštinske izborne komisije (OIK) <sup>885</sup> i Državna izborna komisija (DIK).<sup>886</sup>

Organi za sprovođenje izbora sastavljeni su od predstavnika političkih partija, izuzev predsjednika Državne izborne komisije (DIK), i od jednog predstavnika organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Iz tog razloga, njihove odluke nisu nepristrasne i objektivne, te se ne percipiraju kao nezavisne ili nepristrasne.

Zakonske odredbe kojima se definiše transparentnost organa za sprovođenje izbora postoje u određenoj mjeri, ali su nejasne, naročito u vezi sa radom lokalnih organa za sprovođenje izbora. Iako javnost može dobiti relevantne informacije o organizaciji i radu DIK-a, koja je nedavno poboljšala svoju transparentnost, mnoge odluke organa za sprovođenje izbora nisu javno dostupne.

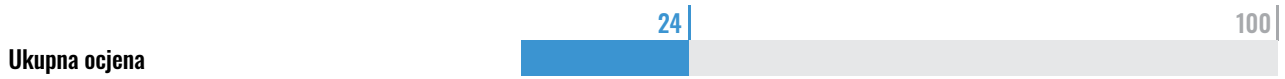
Ne postoje zakonske odredbe za razrješenje članova organa za sprovođenje izbora, niti drugi mehanizmi koji bi obezbijedili njihovu odgovornost. Konkretni slučajevi pokazuju da su njihovi postupci ozbiljno ugrozili integritet izbornog procesa bez ikakvih posljedica. Mehanizmi za rješavanje žalbi/sporova nisu u skladu sa međunarodnim standardima, jer manjkavosti u zakonodavstvu omogućavaju organima za sprovođenje izbora da budu selektivni ili da ne djeluju i zamrznu izborni proces.

Etički kodeks organa za sprovođenje izbora usvojen je prije više od decenije sa samo sedam članova, i nikada nije izmijenjen. Kodeks ne reguliše sukob interesa, niti se primjenjuje na administrativno osoblje organa za sprovođenje izbora. Većina članova organa za sprovođenje izbora u ključnim odlukama glasa po političkom principu, što u praksi ozbiljno narušava njihov integritet i povjerenje javnosti u izborni proces. Međutim, ne ulažu se nikakvi naponi koji bi osigurali integritet članova organa za sprovođenje izbora, a njihovo neprimjereno ponašanje ostaje nekažnjeno.

DIK ne doprinosi tačnosti biračkog spiska, uprkos ovlašćenjima koja su joj data zakonom. Nedostaju kampanje za edukaciju birača, a posmatračima nije bilo dozvoljeno da prate sve faze izbornog procesa. Zakoni i podzakonski akti propisuju procedure za rukovanje izbornim materijalom.

Uprkos ustavnim i zakonskim garancijama, političke partije u praksi ne promovišu učešće žena, a ponekad čak ne poštuju ni zakonski minimum. Žene su nedovoljno zastupljene na svim nivoima organa za sprovođenje izbora; manje su vidljive u izbornim kampanjama, a političke partije rijetko uključuju rodna pitanja u svoje programe. Pojačano onlajn nasilje prema ženama dodatno ometa njihovo političko učešće.

## ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA



|                    | Indikator             | Zakon | Praksa |
|--------------------|-----------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi               | n/a   | 25     |
|                    | Nezavisnost           | 25    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost       | 50    | 50     |
|                    | Odgovornost           | 0     | 0      |
|                    | Integritet            | 25    | 0      |
| <b>Uloga</b>       | Regulacija kampanja   |       | n/a    |
|                    | Administracija izbora |       | 50     |

## SAŽETAK

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| <b>UKUPNA OCJENA STUBA:</b> | 24 |
| <b>OCJENA KAPACITETA:</b>   | 25 |
| <b>OCJENA UPRAVLJANJA:</b>  | 21 |
| <b>OCJENA ULOGE:</b>        | 25 |

## KAPACITET

### INDIKATOR 7.1.1 RESURSI (PRAKSA)

***U kojoj mjeri organi za sprovođenje izbora imaju odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih ciljeva u praksi?***



*Iako DIK blagovremeno dobija sredstva za rad, ona nisu bila dovoljna za blagovremeno sprovođenje svih aktivnosti. DIK tvrdi da je budžet vrlo skroman u odnosu na obimnost posla koji ta institucija obavlja.<sup>887</sup>*

Bilo je skromnih povećanja budžeta Državne izborne komisije, ali nije jasno da li su ta povećanja povezana sa održavanjem izbora jer je budžet vrlo uopšten. Na primjer, 2020. godine, kada su održani parlamentarni izbori, budžet DIK-a je iznosio skoro 1,9 miliona eura. U 2023. godini, budžet je iznosio 2,1 milion eura, ali nije jasno da li uključuje troškove održavanja dvije vrste državnih izbora - predsjedničkih i vanrednih parlamentarnih izbora, jer je vlada izgubila povjerenje. U 2022. godini su održani izbori u 14 opština, a budžet DIK-a je iznosio skoro 470 hiljada eura, dok 2021. godine nije bilo izbora, a budžet je iznosio skoro 400 hiljada eura - nešto niži u odnosu na 2019. godinu kada takođe nije bilo izbora. Kada je riječ o troškovima administracije, budžet se smanjio nakon 2020. godine, prije nego je ponovo porastao 2023. godine; međutim, i dalje je ispod iznosa iz 2020. godine, što potencijalno ukazuje na nedostatak finansijskih resursa za rad administracije.<sup>888</sup>

Tabela 1: Godišnji budžet DIK-a, 2020-2023

| Godina               | Ukupni budžet | Administracija |
|----------------------|---------------|----------------|
| 2023. <sup>889</sup> | 2.117.716,19  | 432.095,19     |
| 2022. <sup>890</sup> | 467.768,04    | 364.921,42     |
| 2021. <sup>891</sup> | 399.447,19    | 381.460,00     |
| 2020. <sup>892</sup> | 1.884.329,00  | 468.329,00     |

Članove DIK-a čine predsjednik i devet članova; međutim, samo tri od njih su žene, i jedan predstavnik manjina.<sup>893</sup> Predsjednik i sekretar DIK-a su stalno zaposleni u DIK-u, dok su ostali članovi angažovani na nepuno radno vrijeme.<sup>894</sup>

Prema svom Poslovniku o radu, u arhivi DIK-a se čuvaju izborni akti, izvještaji o izbornim rezultatima sa izbornim materijalima, izvještaji i dokumenta koje DIK prima u skladu sa zakonom, kao i drugi materijali vezani za rad komisije.<sup>895</sup> Prisutan je nedostatak administrativnih kapaciteta DIK-a, posebno u pogledu ljudskih resursa.

Komisija nema odgovarajući prostor za obavljanje poslova u svojoj nadležnosti, već ima ograničene i skromne prostorne kapacitete, što je posebno evidentno tokom izbornog procesa kada dolazi do povećanog obima posla i angažovanja lica koja nisu stalno zaposlena u Komisiji. Uprkos ograničenim prostornim kapacitetima, Državna izborna komisija ima sopstvenu arhivu, ali ne u elektronskoj formi, stoga, cjelokupan arhivski materijal se čuva u posebnoj prostoriji, za koju tvrde da je dobro obezbijeđena.<sup>896</sup>

Jedini kriterijum propisan Zakonom je da članovi DIK-a budu pravnici, dok predsjednik mora imati

najmanje 10 godina iskustva i ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine.<sup>897</sup>

Predsjednik i članovi opštinskih izbornih komisija takođe moraju biti pravnici, dok za članove biračkih odbora nema kriterijuma osim političkih.<sup>898</sup>

### INDIKATOR 7.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je organ za sprovođenje izbora nezavisan po zakonu?**



*Članovi organa za sprovođenje izbora nisu nepristrasni jer ih čine predstavnici političkih partija, izuzev predsjednika Državne izborne komisije i jednog člana iz civilnog društva i akademske zajednice. Ne postoje zakonske odredbe za njihovo razrješenje.*

Organi za sprovođenje izbora nisu navedeni u Ustavu Crne Gore, već su uspostavljeni u skladu sa Zakonom o izborima.<sup>899</sup> Ovaj zakon propisuje dvotrećinsku većinu za usvajanje, kako je propisano članom 91 Ustava.<sup>900</sup>

DIK funkcioniše kao najviši organ za sprovođenje izbora. Sastoji se od deset članova i predsjednika: četiri su iz redova parlamentarne većine, četiri iz opozicije, jedan iz manjinskih partija, jedan predstavnik organizacija civilnog društva i akademske zajednice, a predsjednik se bira putem javnog konkursa.<sup>901</sup> Zakon propisuje da samo predsjednik i sekretar DIK-a obavljaju svoje dužnosti profesionalno.<sup>902</sup>

Dakle, većina članova opštinskih izbornih komisija (OIK) i Državne izborne komisije (DIK) su predstavnici političkih partija koje učestvuju u radu nacionalnog ili lokalnog parlamenta<sup>903</sup>, a tokom izbornog perioda, stalnim članovima DIK-a, OIK-a i biračkih odbora<sup>904</sup> (BO), pridružuju se članovi koji predstavljaju liste prijavljenih kandidata<sup>905</sup>. Članovi opštinskih izbornih komisija (OIK) i Državne izborne komisije (DIK) biraju se nakon konstituisanja novoizabranog parlamenta na lokalnom ili državnom nivou. Njihov mandat traje četiri godine.

Članovi biračkih odbora (BO) se imenuju za svake izbore u skladu sa trenutnim izbornim rezultatima i potvrdom glasačkih listića.<sup>906</sup>

Međutim, predsjednika DIK-a imenuje Skupština, nakon javnog konkursa i saslušanja, a on/ona mora biti diplomirani pravnik sa najmanje 10 godina iskustva u struci i ne smije biti član organa upravljanja političke partije u zadnje tri godine.<sup>907</sup>

Pored toga, Skupština imenuje jednog člana DIK-a iz reda nevladinih organizacija i akademske zajednice.<sup>908</sup>

Ne postoje odredbe koje definišu razrješenje predsjednika ili članova DIK-a.

### INDIKATOR 7.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri organi za sprovođenje izbora funkcionišu samostalno u praksi?**



*Organi za sprovođenje izbora nisu percipirani kao nezavisni ili nepristrasni, jer su uglavnom sastavljeni od predstavnika političkih partija, njihove odluke su selektivne i dominantno se percipiraju kao političke, a ne profesionalne.*

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani nemaju puno povjerenja u organe za sprovođenje izbora, posebno u DIK, i nisu upoznati sa radom te institucije.<sup>909</sup> Istovremeno, većina vjeruje da rad DIK-a utiče na demokratiju izbornih procesa i povjerenje koje građani imaju u izbore u Crnoj Gori.<sup>910</sup>

Povjerenje u organe za sprovođenje izbora dodatno je smanjeno jer rezultati lokalnih izbora u maloj opštini Šavnik nisu proglašeni više od godinu dana, iako je zakonski rok za to bio 23. oktobar 2022. godine. Glasanje nikada nije završeno, a vlast nije promijenjena, iako je njen mandat istekao. Zbog manjkavosti u zakonodavstvu, takva situacija se može ponoviti u bilo kojoj opštini gdje se održavaju lokalni izbori, a dovoljno je da ne postoji dovoljna većina u bilo kojoj nadležnoj opštinskoj izornoj komisiji da donese odluku.

Članovi biračkih odbora iz koalicije "Za budućnost Šavnik" (bivši Demokratski front) nisu dozvolili glasanje biračima koji su se preselili u njihovu opštinu neposredno prije izbora. Oni vjeruju se radi o izbornoj manipulaciji uz pomoć tzv. "izbornih turista" koji su se preselili samo kako bi promijenili rezultate na izborima u jednoj od najmanjih opština u zemlji. Nakon devet pokušaja glasanja na dva biračka mjesta, od toga se odustalo, a konačni izborni rezultati nikada nisu objavljeni.

DIK je prihvatila podnijete pritužbe i donijela odluke kojima se nalaže ponavljanje izbora, nakon čega OIK nije imala potrebnu većinu da donese odluku. OIK jednostavno nije postupila po odluci DIK-a, a prema zakonu, DIK nema mehanizam da preuzme nadležnost jer se radi o lokalnim izborima.<sup>911</sup>

Osnovni državni tužilac podnio je 24 optužna prijedloga protiv 33 osobe zbog krivičnih djela protiv izbornih prava. Jedna presuda je pravosnažna, a njom su dva izvršioca proglašena krivim zbog krivičnog djela povreda prava glasanja, i oni su osuđeni na novčane kazne od po 600 eura. Postupak je trenutno po žalbi pred sudom.<sup>912</sup>

Još jedan primjer se odnosi na izbore u Podgorici, glavnom gradu Crne Gore. Rezultati izbora su saopšteni sa zakašnjenjem od nekoliko mjeseci jer sudije Ustavnog suda nisu bile izabrane, i nisu mogli odlučivati o žalbama na odluke DIK-a.<sup>913</sup>

Na nedavno održanim predsjedničkim izborima, misija OEBS-a zaključila je da je većina članova DIK-a o ključnim odlukama glasala po političkom principu, uključujući podobnost kandidata, podrivajući povjerenje zainteresovanih strana u organe za sprovođenje izbora.<sup>914</sup> U tom slučaju, DIK je zabranila jednom kandidatu da se kandiduje za predsjednika jer je, pored crnogorskog državljanstva, imao i državljanstvo Srbije. DIK nije zahtijevala da drugi kandidati ispune iste kriterijume. Domaće nevladine organizacije već duže vrijeme kritikuju politizaciju u donošenju odluka DIK-a.<sup>915</sup>

Nije bilo slučajeva da je član DIK-a razriješen sa svoje pozicije u posljednja četiri mandata. Međutim, bilo je slučajeva da je mandat člana DIK-a istekao ili je bio

prekinut zbog kandidature na izbornoj listi.<sup>916</sup> U nedavnom slučaju, član DIK-a podnio je ostavku zbog ograničenja koja se odnose na druge zakone i imenovanje člana svoje porodice na javnu funkciju.<sup>917</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 7.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka organa za sprovođenje izbora?***



*Zakonske odredbe koje definišu transparentnost organa za sprovođenje izbora postoje u određenoj mjeri, ali su nejasne, posebno u vezi sa radom lokalnih organa za sprovođenje izbora.*

Ne postoje jasne procedure niti smjernice koje regulišu transparentnost sjednica DIK-a ili njen postupak donošenja odluka, kao ni način na koji bi to moglo biti praćeno od strane civilnog društva. Učešće medija na sjednicama DIK-a je dozvoljeno zbog nedavnih izmjena Poslovnika o radu.<sup>918</sup>

Zakon precizira da je rad organa za sprovođenje izbora javan.<sup>919</sup> Zakon propisuje obavezu DIK-a i opštinskih izbornih komisija da pripreme i objave izborni kalendar sa rokovima za aktivnosti predviđene izbornim zakonodavstvom.<sup>920</sup> DIK je dužna da objavi statističke podatke vezane za broj birača i rezultate glasanja.<sup>921</sup> Pored toga, zakon propisuje da DIK mora imati svoju internet stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.<sup>922</sup>

Zakon obavezuje sve opštinske izborne komisije da objave broj birača na izborima, potvrđene izborne liste i rezultate izbora, kao i druge relevantne dokumente, bez njihovog preciziranja.<sup>923</sup> Rad organa za sprovođenje izbora takođe nije precizno definisan



Zakonom, koji samo nejasno navodi pravo izbornih posmatrača da prate njihov rad.<sup>924</sup>

Poslovnik o radu DIK-a dalje opisuje da dokumenti propisani Zakonom moraju biti objavljeni na internet stranici, i opisuje procedure za odnose sa medijima.<sup>925</sup>

DIK nije u obavezi da objavljuje informacije o finansiranju izbora jer je to nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>926</sup>

## INDIKATOR 7.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su, u praksi, izvještaji i odluke organa za sprovođenje izbora javni?**



*Iako javnost može da dobije relevantne informacije o organizaciji i radu DIK-a, koja je nedavno poboljšala transparentnost, mnoge odluke koje donose lokalni organi za sprovođenje izbora nisu javno dostupne. Posmatračima nije dozvoljeno da prate najvažnije djelove izbornog procesa koji se odnose na verifikaciju potpisa podrške, a nedostaje i transparentnost rješavanja izbornih sporova.*

Misija OEBS-a za posmatranje izbora u svom izvještaju o predsjedničkim izborima 2023. godine bilježi da je DIK obezbijedila transparentnost, ali da Opštinske izborne komisije (OIK) nisu u potpunosti obezbijedile transparentnost svog rada, kao što je propisano zakonom.<sup>927</sup> Takođe su primijetili da je DIK dozvolila posmatračima da prate proces verifikacije potpisa podrške.<sup>928</sup> Posmatrači lokalnih izbora su takođe ukazali da postupanje Ustavnog suda po izbornim žalbama nije bilo transparentno.<sup>929</sup>

DIK je unaprijedila svoju transparentnost od imenovanja nove uprave 2020. Pored rezultata izbora i opštih odluka koje se tiču izbora, DIK na svojoj internet stranici takođe objavljuje zapisnike sa svojih sjednica<sup>930</sup> i odluke donijete po žalbama.<sup>931</sup> Unaprijeđen je Poslovnik o radu kako bi sjednice bile otvorene za predstavnike medija<sup>932</sup>, a raspored glavnih aktivnosti vezanih za izbore unaprijed je

objavljen.<sup>933</sup> DIK rijetko organizuje konferencije za štampu, uglavnom radi objavljivanja rezultata izbora, ali redovno objavljuje saopštenja za javnost.<sup>934</sup>

Opštinske izborne komisije su znatno manje transparentne od DIK-a. Imaju posebne internet stranice na kojima su objavljene osnovne informacije, ali mnoge odluke donijete po žalbama ili zapisnici sa sjednica nisu dostupni.<sup>935</sup>

Transparentnost rješavanja izbornih sporova je narušena: ne postoji javno dostupan registar žalbi ili odluka koje donose organi za sprovođenje izbora, dok Ustavni sud ne održava javne sjednice.<sup>936</sup>

Građani mogu kontaktirati DIK putem onlajn forme, ali ne postoji poseban kontakt centar za upite.<sup>937</sup> DIK pruža mogućnost biračima da onlajn provjere da li su njihova imena registrovana u bazi podataka DIK-a za glasanje za jednog od potvrđenih kandidata, ali tek nakon što je potvrđivanje kandidata završeno.<sup>938</sup>

## INDIKATOR 7.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da organ za sprovođenje izbora izvještava i bude odgovoran za svoje postupke?**



*Uprkos uredbi o podnošenju žalbi, nedostaju odredbe koje osiguravaju da organ za sprovođenje izbora mora da izvještava i bude odgovoran za svoje postupke, što omogućava organima za sprovođenje izbora da donose selektivne odluke ili čak zamrznu izborni proces nedonošenjem odluke, bez ikakve odgovornosti.*

Zakonodavni okvir definiše rad DIK-a i njen odnos sa podnosiocima izbornih lista, opštinskim izbornim komisijama i građanima, ali ne i sa Skupštinom Crne Gore, koja imenuje njene članove. Stoga, DIK nema obavezu da podnosi finansijske ili izvještaje o aktivnostima Skupštini ili bilo kom drugom javnom organu, osim izvještaja o rezultatima izbora.<sup>939</sup> Kao i svaki drugi subjekat i organizacija koja upravlja budžetom ili državnom imovinom, DIK je predmet eksterne revizije od strane Državne revizorske

institucije (DRI).<sup>940</sup> DRI je sprovela reviziju DIK-a za 2020. godinu i iako je dala pozitivno mišljenje o Godišnjem finansijskom izvještaju DIK-a za 2020. godinu, dala je uslovno mišljenje o usklađenosti rada DIK-a sa propisima. Naime, revizijom je utvrđena neusklađenost njenog rada sa nekoliko zakona, među kojima su, između ostalih, Zakon o izboru odbornika i poslanika i Zakon o radu.<sup>941</sup>

Birači imaju pravo da podnesu žalbu samo zbog kršenja svojih pojedinačnih biračkih prava pred Ustavnim sudom, čime su lišeni mogućnosti da podnesu žalbu, između ostalog, na kandidaturu i izborne rezultate.<sup>942</sup>

Predstavnici izbornih lista i građani čija su prava direktno prekršena imaju pravo da podnesu prigovor na kršenje izbornog zakona ili nepravilnosti na biračkim mjestima. Postupak donošenja odluka definisan je Zakonom<sup>943</sup> a žalba se može izjaviti i Ustavnom sudu.<sup>944</sup> Zakon propisuje da ako nadležni organ za sprovođenje izbora po prigovoru ne donese rješenje u rokovima predviđenim ovim zakonom, smatraće se da je prigovor usvojen, a dalja pravna sredstva nisu dozvoljena u takvim slučajevima jer se na pozitivne odluke ne može uložiti žalba.<sup>945</sup> Međutim, Zakon ne propisuje dokaze koji se koriste prilikom odlučivanja o prigovorima niti postupke za sprječavanje sukoba interesa.

Uprkos striktnim rokovima za donošenje odluka, Zakon ne propisuje nikakav vremenski okvir za organe za sprovođenje izbora ili Ustavni sud da podnosiocima dostave pisane odluke. Rok za podnošenje prigovora i žalbi u drugom i trećem stepenu počinje da se računa od trenutka dostavljanja pisanog obrazloženja odluke.<sup>946</sup>

Stav DIK-a da tabelirani izborni rezultati ne predstavljaju formalne odluke i da stoga ne mogu biti predmet žalbe, u suprotnosti je sa međunarodnim standardima.

Ovo tumačenje uskraćuje akterima, uključujući takmičarima, mogućnost da ospore rezultate što značajno podriva djelotvornost razrješenja sporova. Iako zakon omogućava Ustavnom sudu da poništi rezultate u slučaju nepravilnosti, ovako usko tumačenje DIK-a umanjuje transparentnost i

pravičnost izbornog procesa.<sup>947</sup> Uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, izborni zakon ne propisuje procedure za postupanje po izbornim žalbama, a DIK nije izdao nikakve smjernice po tom pitanju.

Postoje nejasne zakonske odredbe o poništavanju rezultata na biračkim mjestima zbog nepravilnosti na dan izbora.<sup>948</sup> Opštinske izborne komisije imaju šira diskreciona prava da odluče o tome da li će poništiti rezultate i ponoviti izbore, što ne omogućava zaštitu protiv nedosljednog ili proizvoljnog donošenja odluka.<sup>949</sup>

Kako nedavni slučajevi pokazuju (vidjeti 7.1.3), DIK i opštinske izborne komisije su bili selektivni u donošenju odluka, a nepravovremenim donošenjem odluka podrivali su povjerenje javnosti tokom nekoliko izbornih ciklusa. Međutim, ne postoje zakonske odredbe koje definišu odgovornost za takve postupke.

## INDIKATOR 7.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri su organi za sprovođenje izbora dužni da podnose izvještaje i odgovorni za svoje postupke u praksi?***



*Ne postoje mehanizmi koji bi obezbijedili odgovornost organa za sprovođenje izbora, a konkretni slučajevi pokazuju da su njihovi postupci ozbiljno ugrozili integritet izbornog procesa bez ikakvih posljedica. Mehanizmi za rješavanje žalbi/sporova nisu u skladu sa međunarodnim standardima, jer manjkavosti u zakonodavstvu omogućavaju organima za sprovođenje izbora da budu selektivni ili da ne djeluju i zamrznu izborni proces.*

S obzirom na to da organi za sprovođenje izbora nisu obavezni da podnose finansijske ili druge izvještaje o svojim aktivnostima Skupštini ili bilo kom drugom javnom organu (vidjeti 7.2.3), oni to i ne rade u praksi.

Nedavni izbori su pokazali da je Milojko Spajić, kandidat Pokreta Evropa sad, selektivno isključen iz izborne trke za predsjednika države 2023. godine

(vidjeti 7.1.3). Spajić nije mogao efikasno da traži pravnu zaštitu jer sudije Ustavnog suda nije izabrala Skupština, te Ustavni sud nije odlučivao o ustavnim žalbama zbog nedostatka kvoruma. Međunarodni posmatrači su primijetili da odluka DIK-a da odbije kandidaturu gospodina Spajića nije bila u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom,<sup>950</sup> a način na koji je tretirana prijava njegove kandidature je bila u suprotnosti sa međunarodnim standardima.<sup>951</sup>

Međunarodni posmatrači su zaključili da su odbijanje potvrđivanja kandidature od strane DIK-a gospodinu Spajiću, nedosljednost u donošenju odluka i nedostatak transparentnosti u verifikaciji potpisa podrške i drugih dokumenata za kandidaturu značajno umanjili inkluzivnost procesa potvrđivanja kandidata i uticali na povjerenje u organe za sprovođenje izbora.<sup>952</sup> Međutim, članovi DIK-a nisu snosili odgovornost ni na koji način, niti pred jednom institucijom.

Ustavna kriza, povezana sa blokadom Ustavnog suda koji mjesecima nije imao kvorum nakon penzionisanja četiri od sedam sudija,<sup>953</sup> takođe je izazvala značajno kašnjenje u objavljivanju konačnih rezultata lokalnih izbora u Podgorici (vidjeti 7.1.3).

Još više zabrinjava slučaj lokalnih izbora u Šavniku 2022. godine, koji je otkrio ozbiljne manjkavosti u zakonodavstvu što bi moglo dovesti do zamrzavanja izbora bez krajnjeg ishoda. U tom slučaju, rezultati nisu proglašeni više od godinu dana nakon izbora jer OIK nije željela da postupi po odluci DIK-a.

Organi za sprovođenje izbora ne održavaju redovne sastanke sa partijama, medijima i posmatračima kako bi odgovorili na pitanja o kašnjenjima/odlukama/sporovima. Oni su obavezni da objavljuju odluke na svojim internet stranicama, ali mnoge opštinske izborne komisije ne poštuju tu regulativu.

## INDIKATOR 7.2.5 INTEGRITET (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet organa za sprovođenje izbora?**



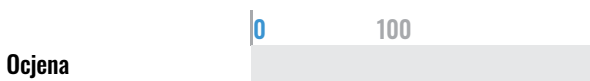
*Etički kodeks organa za sprovođenje izbora usvojen je prije više od decenije sa samo sedam članova, i nikada nije izmijenjen. Kodeks ne reguliše sukob interesa, niti se primjenjuje na administrativno osoblje organa za sprovođenje izbora.*

2010. godine, DIK je usvojio izuzetno kratak Etički kodeks organa za sprovođenje izbora<sup>954</sup> sa samo sedam članova. Kodeks zabranjuje članovima organa za sprovođenje izbora da koriste imovinu organa za sprovođenje izbora u privatne svrhe, favorizuju određene kategorije građana na osnovu političkih, etničkih, rasnih, vjerskih, rodnih ili drugih osnova, daju izjave koje štete ugledu izbornih vlasti, zloupotrebljavaju svoju poziciju za ličnu ili političku korist, prouzrokuju namjernu ili nenamjernu materijalnu štetu organima za sprovođenje izbora, i unose, posjeduju ili koriste zabranjene supstance poput droga ili alkohola u službenim prostorijama biračkih mjesta. Kodeks ne sadrži odredbe koje se odnose na principe nezavisnosti, nepristrasnosti, integriteta, transparentnosti, efikasnosti i profesionalizma u obavljanju njihovih dužnosti. Ne pokriva sukob interesa, pravila o poklonima i gostovanjima niti ograničenja nakon prestanka funkcije. Štaviše, njegove odredbe se odnose samo na članove organa za sprovođenje izbora, a ne na administrativno osoblje organa za sprovođenje izbora.

Zakonom o sprječavanju korupcije predviđeno je da, počev od juna 2021. godine, više od 700 tijela u javnoj upravi uspostavi planove integriteta za sprječavanje korupcije i osiguravanje povjerenja javnosti u državne institucije. Ovi planovi trebalo je da sadrže pravne i praktične mjere za sprječavanje različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja.<sup>955</sup> DIK je objavio svoj Plan integriteta za 2022-2023.<sup>956</sup>

## INDIKATOR 7.2.6 INTEGRITET (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet organa za sprovođenje izbora osiguran u praksi?**



Većina članova organa za sprovođenje izbora u ključnim odlukama glasa po političkom principu, što u praksi ozbiljno narušava njihov integritet i povjerenje javnosti u izborni proces. Međutim, ne ulažu se nikakvi naponi koji bi osigurali integritet članova organa za sprovođenje izbora, a njihovo neprimjereno ponašanje ostaje nekažnjeno.

Zakonska regulativa predviđa da članovi organa za sprovođenje izbora budu imenovani kao predstavnici političkih partija, stoga nije iznenađujuće da međunarodni i lokalni posmatrači iznova ističu da većina članova organa za sprovođenje izbora glasa po političkom principu.<sup>957</sup>

Nema dostupnih informacija da je bilo koji član organa za sprovođenje izbora ikada prekršio Etički kodeks ili da je vođen bilo kakav postupak protiv bilo kog člana. Kao što je navedeno, Kodeks je vrlo kratak i nedostaju mu važne odredbe (više informacija u Indikatoru 7.2.5 Integritet (zakon)). Stoga, ne postoje ograničenja u vezi sa poklonima, gostovanjima i zapošljavanjem nakon prestanka funkcije, politike sukoba interesa niti tijela za integritet.

Kodeks se ne primjenjuje na osoblje, tako da oni nisu u obavezi da potpišu ugovor, izjavu ili polože zakletvu da će se pridržavati vodećih principa nezavisnosti, nepristrasnosti, integriteta, transparentnosti, efikasnosti, profesionalizma i uslužnosti u obavljanju svojih dužnosti. Jedini zahtjevi koje moraju poštovati su oni koji regulišu rad svakog javnog službenika.

Nije bilo slučajeva u kojima su organi za sprovođenje izbora otkrili i sankcionisali kršenja, nepravilne ili koruptivne prakse od strane svog osoblja, a nema ni bilo kakvih drugih informacija o nepravilnostima.

## ULOGA

### INDIKATOR 7.3.1 REGULACIJA KAMPANJA

**Da li organi za sprovođenje izbora efikasno kontrolišu i regulišu finansiranje kandidata i političkih partija?**



Organi za sprovođenje izbora nisu odgovorni za regulisanje finansiranja kandidata i političkih partija. Umjesto toga, za to su nadležni Agencija za sprječavanje korupcije i Državna revizorska institucija.

Organi za sprovođenje izbora su odgovorni za procjenu, registraciju i potvrđivanje lista kandidata, sprovođenje procedura na dan izbora i objavljivanje izbornih rezultata. Primjena odredbi izbornog zakona koje se odnose na medije nije povjerena nezavisnom regulatornom tijelu, već ad hoc parlamentarnom odboru kao primarnom tijelu za nadgledanje pokrivenosti kampanje od strane svih medija.<sup>958</sup>

DIK nije nadležna za regulisanje finansiranja kandidata i političkih partija. Agencija za sprječavanje korupcije i Državna revizorska institucija su odgovorne za ta pitanja, a više informacija može se naći u povezanim stubovima.

### INDIKATOR 7.3.2 ADMINISTRACIJA IZBORA

**Da li organi za sprovođenje izbora mogu da osiguraju integritet izbornog procesa?**



DIK ne doprinosi tačnosti biračkog spiska, uprkos ovlaštenjima koja su joj data zakonom. Nedostaju kampanje za edukaciju birača, a posmatračima nije bilo dozvoljeno da prate sve faze izbornog procesa. Zakoni i podzakonski akti propisuju procedure za rukovanje izbornim materijalom.

Međunarodni posmatrači upozoravaju da se rupe, između ostalog, odnose na odredbe o verifikaciji

potpisa podrške, odgovornost podnosioca kandidature za falsifikovanje potpisa podrške, sankcije za prekršaje i tabeliranje rezultata.<sup>959</sup>

Verifikacija potpisa birača kojima se podržavaju kandidature nije dovoljno regulisana.<sup>960</sup> Zakon propisuje da izborne komisije verifikuju liste kandidata, ali nisu propisane dalje procedure. U prošlosti je DIK zahtijevao zvaničnu istragu povodom tvrdnji da su korišćeni falsifikovani potpisi za verifikaciju kandidatura, ali su rezultati izostali.<sup>961</sup> Praksa DIK-a da koristi softver za verifikaciju potpisa postala je kontroverzna i oštro kritikovana zbog moguće političke pristrasnosti.<sup>962</sup> Zakonom nije definisana odgovornost kandidata ili njihovih opunomoćenika zbog eventualnog falsifikovanja ličnih dokumenata.<sup>963</sup>

Birački spisak je trajna baza podataka koju održava Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i sastoji se od registara prebivališta, državljanstva, rođenja i smrti. Ministarstvo upravlja internet stranicom na kojoj građani mogu provjeriti da li i gdje imaju pravo glasa.<sup>964</sup>

Nakon političkih promjena u zemlji 2023. godine, međunarodni i domaći posmatrači nastavljaju da izražavaju zabrinutost zbog tačnosti biračkog spiska, dovodeći u pitanje tačnost evidencije o stalnom prebivalištu i procedure za promjenu prebivališta, eventualne duplirane unose i unose preminulih osoba.<sup>965</sup> DIK je odgovoran za kontrolu biračkog spiska<sup>966</sup>, i ima direktan pristup svim relevantnim podacima.<sup>967</sup> Informacije o tim kontrolama nisu dostupne na internet stranici DIK-a.

Međunarodni posmatrači su zabilježili slučajeve u kojima tajnost glasanja nije bila osigurana, najčešće zbog rasporeda biračkih mjesta i postavljanja paravana za glasanje.<sup>968</sup> Mali broj biračkih mjesta je pristupačan za osobe sa invaliditetom.<sup>969</sup>

Zakon definiše materijale koji se koriste za izbore i obavezuje organe za sprovođenje izbora da čuvaju evidenciju najmanje četiri godine.<sup>970</sup> DIK je usvojio podzakonske akte koji propisuju detaljnije procedure za rukovanje materijalom, vođenje evidencije i korišćenje arhiviranih materijala.<sup>971</sup>

Nema informacija o problemima sa izbornim materijalom koji su primijećeni u prošlosti.<sup>972</sup>

Nedostaju kampanje za edukaciju i informisanje birača koje bi biračima i zainteresovanim stranama pružile informacije o mogućnostima za ispravke i ažuriranja, ili su svedene na video spotove koji objašnjavaju procedure glasanja.<sup>973</sup>

Prema zakonu, posmatrači bi trebalo da imaju pristup svim fazama izbornog procesa, ali na predsjedničkim izborima 2023. godine, DIK nije omogućio posmatračima da prate proces verifikacije potpisa podrške birača, što je uticalo na transparentnost procesa.<sup>974</sup>

### INDIKATOR 7.3.3 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri organi za sprovođenje izbora promoviše političko učešće žena?**



*Iako postoje ustavne i zakonske garancije, DIK u praksi ne poziva na odgovornost političke partije u slučaju nepoštovanja zakonskog minimuma od 30 % žena na svojim izbornim listama. Žene su nedovoljno zastupljene na svim nivoima organa za sprovođenje izbora, manje su vidljive u izbornim kampanjama, a političke partije rijetko uključuju rodno specifična pitanja u svoje programe. Povećano onlajn nasilje protiv žena dodatno ometa njihovo političko učešće.*

Član 18 Ustava Crne Gore garantuje jednaka prava za muškarce i žene, a član 45 navodi da je biračko pravo opšte i jednako. Po zakonu, žene imaju pravo glasa i kandidature na izborima, dok su političke stranke obavezne da imaju najmanje 30 % kandidata manje zastupljenog pola na svojim izbornim listama.<sup>975</sup>

Relevantni organ za sprovođenje izbora je odgovoran da provjeri da li su izborne liste u skladu sa ovim zahtjevima i da zatraži od političkih subjekata da dostave nove verzije, u skladu sa zakonom.<sup>976</sup> U praksi, bilo je različitih kršenja zakona i izborne liste su potvrđivane iako nisu imale

propisan broj kandidata manje zastupljenog pola, posebno na lokalnom nivou.<sup>977</sup>

Organi za sprovođenje izbora nemaju konkretne obaveze da prate i štite političko učešće žena u pogledu glasanja, kandidovanja na izborima i organizacije izbora, uključujući odlučivanje organa za sprovođenje izbora, sastav članova organa za sprovođenje izbora ili biračkih odbora. Ne postoje zahtjevi koji se odnose na rodnu ravnopravnost u sastavu organa za sprovođenje izbora ili biračkih odbora.

Međunarodna misija za posmatranje izbora OEBS-a zaključuje da su žene i dalje nedovoljno zastupljene na svim nivoima organa za sprovođenje izbora.<sup>978</sup> Na predsjedničkim izborima 2023. godine, samo tri od 11 stalnih članova DIK-a i pet od 25 predsjedavajućih OIK-a su bile žene. Takođe, žene su bile manje prisutne kao govornici i kao publika na događajima tokom izborne kampanje, a poruke iznešene tokom kampanje nisu se doticale pitanja od posebnog značaja za žene.<sup>979</sup>

Međunarodni posmatrači su primijetili da samo veoma mali broj lista kandidata uključuje rodno-specifična pitanja u svoje programe.<sup>980</sup> Naveli su da intenzivno onlajn nasilje nad ženama može biti odvrćajući faktor za njihovo učešće u političkom životu.<sup>981</sup>

## INTERAKCIJE

Nacionalni i lokalni parlamenti imenuju organe za sprovođenje izbora, ali njihovu ulogu treba ojačati, kontrolne mehanizme treba uključiti u zakon, kao i objektivne i jasne kriterijume za imenovanje i razrješenje članova tih organa.

Političke partije uglavnom vrše uticaj na organe za sprovođenje izbora jer njihovi predstavnici čine članove ovih organa. Stoga, korupcija u njihovom radu može značajno uticati na rad organa za sprovođenje izbora, pogotovo jer ne postoji odgovornost za njihovo postupanje.

Prema Zakonu o Biračkom spisku, DIK je odgovoran za sprovođenje kontrole Biračkog spiska kojim upravlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Taj spisak nije tačan zbog nedostatka odgovornosti obje institucije i manjkavosti u zakonodavstvu vezanih za status prebivališta.

## PREPORUKE

- + Zakonodavci treba da usvoje poseban zakon o organima za upravljanje izborima i propišu obavezu svim članovima Državne izborne komisije koji su imenovani putem javnog konkursa na osnovu najboljih referenci iz radnog iskustva, da ne smiju imati formalne ili neformalne konekcije ili drugu povezanost sa političkim partijama.
- + Zakonodavci treba da izmijene Zakon o izboru odbornika i poslanika u dijelu donošenja odluka organa za sprovođenje izbora, objavljivanja rezultata, transparentnosti i odgovornosti organa za sprovođenje izbora.
- + Zakonodavci treba da unaprijede Zakon o biračkom spisku u dijelu usklađivanja statusa prebivališta sa međunarodnim standardima.
- + Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da sprovede detaljnu kontrolu Biračkog spiska i pripadajućih baza podataka kako bi uklonilo suvišne, preminule i birače bez prava glasa.
- + Državna izborna komisija treba da izmijeni svoj Poslovnik o radu i definiše jasnu proceduru za razmatranje žalbi i dokazivanje povreda izbornih prava.
- + Potrebno je napraviti poseban Pravilnik koji će regulisati način kontrole biračkih spiskova i izvještavanja nadležnih organa i javnosti o izbornim nepravilnostima.
- + Potrebno je redovno objavljivati na svim internet stranicama organa za sprovođenje izbora sve odluke i mišljenja, zapisnike sa njihovih sastanaka i sve relevantne informacije o finansijskim operacijama.
- + Državna izborna komisija treba da obezbijedi transparentnost rada opštinskih izbornih komisija tako što će objavljivati sve informacije i dokumente o njihovom radu na svojim internet stranicama, održavati redovne konferencije za štampu i učiniti obaveznim prisustvo medija i izbornih posmatrača na svakom sastanku.
- + U saradnji sa predstavnicima nevladinih organizacija, državna izborna komisija treba da obezbijedi članovima opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora sveobuhvatnu, interaktivnu i obaveznu obuku.

## IZVORI

- <sup>885</sup> Uključujući Izbornu komisiju Glavnog grada i Izbornu komisiju Prijestonice Cetinje.
- <sup>886</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Republike Crne Gore br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, Službeni list Crne Gore br. 46/11, 14/14 i 47/14, član 23.
- <sup>887</sup> Odgovori na pitanja dostavljeni od strane Državne izborne komisije 12. oktobra 2023.
- <sup>888</sup> Zakon o budžetu Crne Gore za 2019, 2020, 2021, 2022 i 2023. godinu.
- <sup>889</sup> Zakon o budžetu Crne Gore. 2023., <https://www.gov.me/clanak/zakon-o-budzetu-crne-gore-za-2023-godinu>.
- <sup>890</sup> Zakon o budžetu Crne Gore. 2022., <https://www.gov.me/dokumenta/2f8db36e-479b-42aa-88c9-ec1ee86245b2>.
- <sup>891</sup> Zakon o budžetu Crne Gore. 2021., <https://www.gov.me/dokumenta/f575125f-358c-4d91-9fdd-df8726df6b31>.
- <sup>892</sup> Zakon o budžetu Crne Gore. 2020., <https://www.gov.me/dokumenta/2657d44f-5ff0-4cf5-ac27-706ca9b67215>.
- <sup>893</sup> Državna izborna komisija: <https://dik.co.me/clanovi/sastav-komisije/>.
- <sup>894</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 33a.
- <sup>895</sup> Poslovnik o radu Državne izborne komisije, član 23, <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2023/05/Poslovnik-o-radu-Drzavne-izborne-komisije.pdf>.
- <sup>896</sup> Odgovori na pitanja dostavljeni od strane Državne izborne komisije 12. oktobra 2023.
- <sup>897</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 30.
- <sup>898</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, članovi 25 i 30.
- <sup>899</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Republike Crne Gore br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, Službeni list Crne Gore br. 46/11, 14/14 i 47/14.
- <sup>900</sup> Portal Analitika. Skupština danas o predlogu Zakona o izboru odbornika i poslanika, <https://www.portalanalitika.me/clanak/139210-skupstina-danas-o-predlogu-zakona-o-izboru-odbornika-i-poslanika>.
- <sup>901</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 30.
- <sup>902</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 33a.
- <sup>903</sup> Svaku Opštinsku izbornu komisiju (OIK) čine predsjednik i četiri stalna člana. Na mjesto predsjednika OIK-a imenuje se kandidat političke partije, odnosno podnosilac izborne liste koja je na prethodnim izborima dobila najveći broj odborničkih mandata. Dva stalna člana OIK-a imenuju se iz redova opozicionih lista proporcionalno broju osvojenih mandata na prethodnim izborima, a u slučaju istog broja mandata, prednost ima stranka koja je dobila veći broj glasova. Dva druga stalna člana komisije imenovana su iz redova vladajuće većine. Izvori: Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 25., [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html); OEBS/KDILJ. Crna Gora. Prijevremeni parlamentarni izbori, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Završni izvještaj (Varšava: OEBS/KDILJ 2023), str. 7, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>904</sup> Ad hoc birački odbori.
- <sup>905</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 25; OEBS/KDILJ. Crna Gora. Prijevremeni parlamentarni izbori, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Završni izvještaj (Varšava: OEBS/KDILJ 2023), str. 8, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>906</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, članovi 19 i 35
- <sup>907</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 30 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).
- <sup>908</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 30 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).
- <sup>909</sup> Na skali ocjena od 1-5, građani su DIK i njen rad u periodu 2014-2021. godine ocijenili sa 2.8. Rezultati pokazuju da je 55,3% građana malo ili nije upoznato sa DIK-om, dok 87,6% ne zna koliko članova broji DIK u stalnom sastavu. Čak 91,9% građana ne zna kako se zove ili preziva neki od članova DIK-a. Misija OEBS-a u Crnoj Gori, novembar 2021, Istraživanje o percepciji i povjerenju javnosti u organe za sprovođenje izbora u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/me/mission-to-montenegro/505750>.
- <sup>910</sup> Misija OEBS-a u Crnoj Gori. 2021. Istraživanje o percepciji i povjerenju javnosti u izborne komisije u Crnoj Gori, <https://www.osce.org/me/mission-to-montenegro/505750>.
- <sup>911</sup> Dnevne novine Vijesti. 2023. Opasan presedan može postati pravilo: Glasanje u Šavniku nije okončano, nije promijenjena vlast a istekao joj mandat, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/674303/opasan-presedan-moze-postati-pravilo-glasanje-u-savniku-nije-okoncano-nije-promijenjena-vlast-a-istekao-joj-mandat>.
- <sup>912</sup> Dnevne novine Vijesti. 2023. Opasan presedan može postati pravilo: Glasanje u Šavniku nije okončano, nije promijenjena vlast a istekao joj mandat, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/674303/opasan-presedan-moze-postati-pravilo-glasanje-u-savniku-nije-okoncano-nije-promijenjena-vlast-a-istekao-joj-mandat>.
- <sup>913</sup> Radio Slobodna Evropa. 2023. Ustavni sud otvorio put smjeni vlasti u Podgorici, <https://www.slobodnaevropa.org/a/ustavni-sud-crna-gora-lokalni-izbori-podgorica/32310245.html>.
- <sup>914</sup> Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023., Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>915</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2023. DIK je postala aktivna učesnica u izbornom procesu, <https://www.cdtmn.org/2023/02/19/dik-je-postala-aktivna-ucesnica-u-izbornom-procesu/>.



- <sup>916</sup> Dnevne novine Vijesti. 2020. Konstatovana ostavka Stjepovića u Državnoj izbornoj komisiji, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/455537/konstatovana-ostavka-stjepovica-u-drzavnoj-izbornoj-komisiji>.
- <sup>917</sup> Ovaj slučaj je povezan sa ostavkom Dražena Medojevića, predstavnika Demokratskog fronta, jer je njegova sestra imenovana za direktorku nacionalnog Javnog sevisa Portal Alanalitika. 2021. Medojević zbog sestre podnio ostavku u DIK-u, <https://www.portalanalitika.me/clanak/medojevic-zbog-sestre-podnio-ostavku-u-dik-u>.
- <sup>918</sup> Državna izborna komisija. 2023. Saopštenje za javnost, <https://dik.co.me/saopstenje-za-javnost-4/>; Poslovnik o radu, Državna izborna komisija, član 18, <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2023/05/Poslovnik-o-radu-Drzavne-izborne-komisije.pdf>.
- <sup>919</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 22, stav 1.
- <sup>920</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 13, stav 2.
- <sup>921</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 99.
- <sup>922</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 32, stav 2.
- <sup>923</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, članovi 27 i 49.
- <sup>924</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 111 đ.
- <sup>925</sup> Poslovnik o radu Državne izborne komisije, članovi 18 i 19, <https://dik.co.me/o-komisiji/>.
- <sup>926</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Službeni list Republike Crne Gore br 3/20, 38/20, članovi 50, 51, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html).
- <sup>927</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>928</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>929</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Predsjednički izbori 2023. godine u Crnoj Gori (Preliminarni izvještaj), <https://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvjestaj/>.
- <sup>930</sup> Internet stranica Državne izborne komisije, akti komisije, zapisnici (pristupljeno u aprilu 2024. godine), <https://dik.co.me/aktivnosti/sjednice/>.
- <sup>931</sup> Internet stranica Državne izborne komisije, akti komisije, <https://dik.co.me/akti/>.
- <sup>932</sup> Državna izborna komisija. 2023. Saopštenje za javnost, <https://dik.co.me/saopstenje-za-javnost-4/>.
- <sup>933</sup> Kalendar izbornih radnji nedavno održanih parlamentarnih izbora dostupan je na: <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2023/03/kalendar-izbornih-radnji-2023.pdf>.
- <sup>934</sup> Internet stranica Državne izborne komisije, Aktuelnosti, Saopštenja, <https://dik.co.me/aktivnosti/saopstenja/>.
- <sup>935</sup> Svaka Opštinska izborna komisija ima svoju internet stranicu kojoj se može pristupiti sa glavne stranice DIK-a: <https://dik.co.me>. Dok su neke Opštinske izborne komisije, uključujući Podgoricu, Pljevlja, Šavnik i Žabljak, redovno ažurirale svoje internet stranice, druge, poput Kolašina, Mojkovca, Andrijevice i Gusinja, obavijestile su Izbornu posmatračku misiju KDILJ-a da ne smatraju da je to obavezno. Međunarodna izborna posmatračka misija, Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>936</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija, 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020.; Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.
- <sup>937</sup> Internet stranica Državne izborne komisije, kontakt podaci dostupni: <https://www.dik.co.me/kontakt-dik>.
- <sup>938</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>939</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 32, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).
- <sup>940</sup> Subjekti revizije su takođe jedinice lokalne samouprave, fondovi i druga pravna lica kojima je država osnivač ili ima većinsko vlasništvo u akcijama ili udjelima. Izvor: Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Službeni list, član 4, br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014, 070/17 od 27.10.2017., <https://www.dri.co.me/zakon-o-dravnoj-revizorskoj-instituciji>.
- <sup>941</sup> DRI. 2020. Objavljen Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Državne izborne komisije za 2020. godinu, <https://dri.co.me/aktuelnost/objavljen-izvjestaj-o-reviziji-godisnjeg-finansijskog-izvjestaja-drzavne-izborne-komisije-za-2020godinu>; DRI. 2021. Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Državne izborne komisije za 2021. godinu, <https://www.dri.co.me/doc/Izve%C5%A1taj%20o%20reviziji%20Godi%C5%A1njeg%20finansijskog%20izvje%C5%A1taja%20Dr%C5%BEavne%20izborne%20komisije%20za%202020.%20godinu.pdf>.
- <sup>942</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020 Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.
- <sup>943</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Republike Crne Gore br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, Službeni list Crne Gore br. 46/11, 14/14 i 47/14, članovi 21 i 109. Prigovori se podnose u roku od 72 sata od trenutka kada je došlo do povrede. Organi za sprovođenje izbora odlučuju o prigovorima većinom glasova svojih članova. U suprotnom, ako Organi za sprovođenje izbora ne odluče u roku od 24 sata, pritužba će se smatrati usvojenom. Podnosioci mogu podnijeti prigovor Državnoj izbornoj komisiji (DIK) protiv rješenja opštinske izborne komisije kojim je odbačen

ili odbijen prigovor, u roku od 72 sata od trenutka dostavljanja. Na kraju, ako DIK takođe odbije ili odbaci prigovor, podnosioci imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, u roku od 24 sata od dostavljanja odluke.

<sup>944</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 79. Ustavni sud mora donijeti odluku u roku od 48 sati, ali za razliku od DIK-a i OIK-a, nije propisano da se žalba automatski prihvata ako je rok za donošenje odluke prekršen.

<sup>945</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Republike Crne Gore br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, Službeni list Crne Gore br. 46/11, 14/14 i 47/14, član 109, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).

<sup>946</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Službeni list Republike Crne Gore br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06, Službeni list Crne Gore br. 46/11, 14/14 i 47/14, član 109, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).

<sup>947</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.

<sup>948</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.

<sup>949</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.

<sup>950</sup> Član 2 Zakona o crnogorskom državljanstvu propisuje da „crnogorski državljanin koji ima državljanstvo i druge države smatra se crnogorskim državljaninom u postupku pred crnogorskim organima, ako nije drukčije određeno ratifikovanim međunarodnim ugovorima“. Ustav, izborni zakon i Zakon o izboru odbornika i poslanika ne predviđaju nikakva ograničenja u vezi sa biračkim pravima za nosioce bilo kojeg državljanstva pored crnogorskog državljanstva.

<sup>951</sup> Stav 15 Opšteg komentara Komiteta UN za ljudska prava (UNKLJP) br. 25 na MPGPP iz 1996. Generalni komentar br 25 MPGPP navodi da „osobe koje inače imaju pravo da se kandiduju na izborima ne bi trebale biti isključene nerazumnim ili diskriminatornim zahtjevima kao što su obrazovanje, prebivalište ili porijeklo, ili zbog političke pripadnosti“. Član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima EKLJP navodi da će „uživanje prava i sloboda navedenih u ovoj Konvenciji biti osigurano bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovinski, rođeni ili drugi status“.

<sup>952</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Predsjednički izbori u Crnoj Gori, 19. mart i 2. april 2023., (Varšava: OEBS/KDILJ 2023), str. 13-14, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/8/560259\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/8/560259_0.pdf).

<sup>953</sup> Radio Slobodna Evropa, 2023. Ustavni sud otvorio put smjeni vlasti u Podgorici, mart 2023., <https://www.slobodnaevropa.org/a/ustavni-sud-crna-gora-lokalni-izbori-podgorica/32310245.html>.

<sup>954</sup> Etički kodeks organa za sprovođenje izbora, Službeni list Crne Gore, br.76/10

<sup>955</sup> GRECO, Crna Gora, Izvještaj pete evaluacione runde, str. 13, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>; Zakon o sprječavanju korupcije, Službeni list, 53/2014, 42/2017, članovi 71-77, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html).

<sup>956</sup> Državna izborna komisija, <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2022/12/Plan-integriteta-2022-2023.pdf>.

<sup>957</sup> Na primjer: Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30 avgust 2020., [https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/457738\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/457738_0.pdf), Međunarodna izborna posmatračka misija. 2018. Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, Predsjednički izbori u Crnoj Gori, 15. april 2018 [https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/3886127\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/3886127_1.pdf), Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Preliminarni izvještaj o predsjedničkim izborima, <https://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvjestaj/>.

<sup>958</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija, 2023. Predsjednički izbori u Crnoj Gori 19. marta i 2. aprila 2023., (Varšava: OEBS/KDILJ 2023), str. 21, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/8/560259\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/8/560259_0.pdf).

<sup>959</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30 avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.

<sup>960</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30 avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.

<sup>961</sup> Balkan Insight. 2020. Montenegro Election Commission Uses Ruling Party Activist's Software ("Crnogorska izborna komisija koristi softver aktiviste vladajuće partije"), <https://balkaninsight.com/2020/08/17/montenegro-election-commission-uses-ruling-party-activists-software/>.

<sup>962</sup> Balkan Insight. 2020. Montenegro Election Commission Uses Ruling Party Activist's Software ("Crnogorska izborna komisija koristi softver aktiviste vladajuće partije"), <https://balkaninsight.com/2020/08/17/montenegro-election-commission-uses-ruling-party-activists-software/>.

- <sup>963</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30 avgust 2020., Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>.
- <sup>964</sup> Zakon o biračkom spisku, Službeni list RCG br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019, 3/20, Ministarstvo unutrašnjih poslova, <http://www.biraci.me/>.
- <sup>965</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>966</sup> Zakon o biračkom spisku, član 26.
- <sup>967</sup> Zakon o biračkom spisku, član 28.
- <sup>968</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija, 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>.
- <sup>969</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija, 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, 11. jun 2023, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>970</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, članovi 73 do 78.
- <sup>971</sup> Državna izborna komisija, Uputstva o načinu čuvanja i korišćenja izbornog materijala, <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/10.-Uputstvo-o-nacinu-cuvanja-i-korisčenja-izbornog-materijala.pdf> i Državna izborna komisija, Uputstva o načinu rukovanja i dostavljanja izbornog materijala., <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2023/01/Uputstvo-o-nacinu-rukovanja-i-dostavljanja-izbornog-materijala-1.pdf>.
- <sup>972</sup> Na primjer, na nekim od prethodnih izborima, glasački listić je bio providan, za više informacija vidjeti: MANS. 2014. Izvještaj o implementaciji Zakona o izboru odbornika i poslanika, MANS, Podgorica.
- <sup>973</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija, 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Međunarodna izborna posmatračka misija, 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>974</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora. Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>975</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).
- <sup>976</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, članovi 39a i 47, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html).
- <sup>977</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2022. 13 lista nije u skladu sa zakonom, <https://www.cdtmn.org/2022/10/06/trinaest-lista-nije-u-skladu-sa-zakonom/>.
- <sup>978</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>979</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Crna Gora - Predsjednički izbori, 19. mart 2023, Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/539264.pdf>, Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>980</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.
- <sup>981</sup> Međunarodna izborna posmatračka misija. 2023. Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima, Crna Gora, Prijevremeni parlamentarni izbori, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/545938.pdf>.

**ZAŠTITNIK**

**LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA**

## KRATAK PREGLED

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (u daljem tekstu Ombudsman)<sup>982</sup> je nezavisna i samostalna institucija čiji je zadatak da preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda<sup>983</sup>, kao i mjere za sprječavanje mučenja i diskriminacije. Ombudsman takođe podiže svijest o vladavini prava i pravnoj zaštiti građana, kao i zaštiti prava i sloboda građana, kao i nepristrasnom radu državnih institucija u skladu sa zakonom.<sup>984</sup>

Otkada je sadašnji Ombudsman stupio na dužnost 2019. godine, kapaciteti institucije podignuti su na viši nivo u poređenju sa prethodnim periodom, naročito zapošljavanjem stručnjaka koji će biti uključeni u sve 4 oblasti rada<sup>985</sup> kao i generalnog sekretara i menadžera za integritet, reviziju i donošenje internih akata, dokumenata, strategija i smjernica i donošenje plana integriteta. Međutim, i dalje je prisutan nedostatak finansija; osim toga, određeni zakoni i propisi čine ovu instituciju zavisnom i preopterećenom, posebno imajući u vidu porast broja pritužbi i predmeta iz godine u godinu.

Zakonski okvir predviđa nezavisan i samostalan rad Ombudsmana, a aktivisti NVO smatraju da izbor i rad Ombudsmana nisu politizovani.<sup>986</sup> Ovo je jedina institucija čiji rukovodilac nije mijenjan od političkih promjena 2020. godine. Institucija je akreditovana statusom „B“ od strane Podkomiteta za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. Institucija uživa najveće povjerenje građana kada je u pitanju bavljenje ljudskim pravima i slobodama.

Transparentnost institucije je poboljšana u posljednjem periodu, naročito nakon redizajniranja internet stranice 2021. godine. Ombudsman podnosi godišnje izvještaje Skupštini Crne Gore, a on/ona i njegovi/njeni zamjenici/e podnose izvještaje o imovini i prihodima Agenciji za sprječavanje korupcije.

Pritužbe se razmatraju na aktivniji i efikasniji način. Međutim, sprovođenje preporuka Ombudsmana od strane vlasti treba da se odvija sistematičnije, efikasnije i brže. Civilno društvo ukazuje na nedostatak kritike od strane Ombudsmana u slučajevima kada državne institucije ne sprovedu njihove preporuke.

## ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA



|                    | Indikator                 | Zakon | Praksa |
|--------------------|---------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                   | n/a   | 75     |
|                    | Nezavisnost               | 100   | 100    |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost           | 50    | 75     |
|                    | Odgovornost               | 100   | 100    |
|                    | Mehanizmi integriteta     | 75    | 100    |
| <b>Uloga</b>       | Istraživanje              |       | 75     |
|                    | Promovisanje dobre prakse |       | 50     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 8.1.1 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri Zaštitnik ili njegov zamjenik imaju odgovarajuće resurse za postizanje svojih ciljeva u praksi?**



Institucija Ombudsmana ima određene resurse. Međutim, značajan nedostatak resursa dovodi do određenog stepena neefikasnosti u izvršavanju dužnosti Ombudsmana.

Postojeća budžetska sredstva koja se izdvajaju za rad Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda su se uvećavala iz godine u godinu.

Tabela 2: Godišnji budžet Ombudsmana (iznosi su u EUR)

| Godina               | Ukupni budžet u EUR | Povećanje / smanjenje budžeta u % po godinama |
|----------------------|---------------------|---|
| 2023. <sup>987</sup> | 861.492,91          | Povećanje od 18% u odnosu na 2022.            |
| 2022. <sup>988</sup> | 706.267,91          | Povećanje od 3% u odnosu na 2021.             |
| 2021. <sup>989</sup> | 680.694,53          | Povećanje od 7% u odnosu na 2020.             |
| 2020. <sup>990</sup> | 632.226,69          | Povećanje od 2% u odnosu na 2019.             |
| 2019. <sup>991</sup> | 617.956,09          | Pad od 8,8% u odnosu na 2018.                 |

Međutim, prema riječima Ombudsmana, obezbijeđeni budžet je nedovoljan za sve četiri složene oblasti rada,<sup>992</sup> kao i za angažovanje stručnjaka i konsultanata poput psihologa i sociologa koje je moguće angažovati isključivo uz pomoć donatora.<sup>993</sup>

To je 2022. godine potvrdila i savjetnica UN za ljudska prava u Crnoj Gori.<sup>994</sup>

Ipak, svake godine, Ombudsman vraća dio novca u budžet.<sup>995</sup> Međutim, kako navodi Ombudsman, to se dešava zbog sporih i složenih procesa zapošljavanja koji se obavljaju preko Uprave za ljudske resurse, koja je takođe institucija u okviru državne vlasti, stoga, budžet koji je izdvojen za ovu namjenu ne može da se utroši blagovremeno<sup>996</sup>.

Kako se navodi u Izvještaju o radu za 2021. godinu, kapaciteti institucije su podignuti na viši nivo u odnosu na ranije: Ombudsman ima 4 zamjenika za 4 oblasti<sup>997</sup>, kao i savjetnike.<sup>998</sup> Institucija je krajem 2021. godine obezbijedila zaposlenje za svih 35 državnih službenika i namještenika, što je za devet više nego 2019. godine.<sup>999</sup> Od 2018. godine, broj zaposlenih u Instituciji Zaštitnika je povećan.<sup>1000</sup> Međutim, Ombudsman smatra da je potrebno zaposliti još 5 ljudi.<sup>1001</sup>

Zamjenike Ombudsmana odobrava i bira Skupština prema kriterijumima predviđenim Zakonom<sup>1002</sup>, što znači da svi zamjenici imaju stručne kapacitete i iskustvo potrebno za obavljanje funkcije. Ni u godišnjem izvještaju Ombudsmana ni na internet stranici institucije nema konkretnih detalja o drugim zaposlenim i njihovoj stručnosti i iskustvu.

Odobranje stručnog usavršavanja regulisano je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji u svakoj instituciji, ali ovaj dokument nije dostupan na internet stranici Ombudsmana. U izvještajima za 2021.<sup>1003</sup> i 2022. godinu<sup>1004</sup> se navodi da zaposleni u ustanovi učestvuju u obukama, naročito kada je riječ o stručnom usavršavanju u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije mučenja, ali ne navode detaljnije informacije. Prema riječima Ombudsmana, svaki zaposleni pohađa obuku obezbijedenu preko Uprave za ljudske resurse i podrške donatora (EU, Savjet Evrope, UNICEF itd.) i učestvuje u edukativnim studijskim posjetama.<sup>1005</sup>

## INDIKATOR 8.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je Zaštitnik nezavisan po zakonu?**

Ocjena

100

*Postoje sveobuhvatni zakoni kojima se omogućava nezavisnost Ombudsmana.*

Ombudsman je Ustavom ustanovljen kao nezavisno tijelo i ima šestogodišnji mandat sa mogućnošću ponovnog izbora.<sup>1006</sup> Ombudsman se imenuje i razrješava većinom glasova svih poslanika.<sup>1007</sup>

U skladu sa zakonom<sup>1008</sup>, u postupku sastavljanja lista kandidata za funkciju Ombudsmana, predsjednik Crne Gore obavlja konsultacije sa naučnim i stručnim institucijama i nevladinim organizacijama čija je osnovna djelatnost zaštita ljudskih prava i sloboda. Nevladin sektor kritikuje ovu odredbu zakona, ističući rizik od prevelikog diskrecionog prava predsjednika, što bi moglo da dovede do politički pristrasnih lista kandidata (vidjeti 8.1.2). Zakon jasno propisuje kriterijume za imenovanje Ombudsmana, njegovih/njenih zamjenika, glavnog savjetnika i savjetnika.<sup>1009</sup> Na te pozicije može se imenovati lice koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga/je čini nedostojnim/om za obavljanje funkcije i protiv koga/je se ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, kao i koje/a ima visoki lični i profesionalni autoritet.<sup>1010</sup>

Zaštitnik/ca građana i njegovi/njeni zamjenici ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost, niti biti dio političke organizacije ili učestvovati u političkim aktivnostima<sup>1011</sup>.

Platni razred Ombudsmana je na istom nivou kao i platni razred drugih visokih zvaničnika.<sup>1012</sup>

Zaštitnik/ca građana može biti razriješen/a u slučaju da je osuđen/a na безусловnu kaznu zatvora ili osuđen/a za krivično djelo koje ga/je čini nedostojnim funkcije, lišava profesionalne sposobnosti, ako postane član političke organizacije ili vrši i drugu javnu funkciju.<sup>1013</sup>

Ombudsman ima isključivo ovlaštenje da imenuje i smjenjuje zaposlene uključujući i generalnog sekretara.<sup>1014</sup> Ombudsman formira administrativnu i Stručnu službu kojom rukovodi generalni sekretar.<sup>1015</sup>

Zaštitnik/ca građana, zamjenik/ca, glavni/a savjetnik/ca i savjetnici ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje i preporuku datu u vršenju funkcije ili za postupanje u skladu sa nadležnostima i ovlaštenjima propisanim zakonom u toku trajanja mandata.<sup>1016</sup>

Ombudsman je ovlašten/a da postupa po pritužbama na rad sudova u slučaju odugovlačenja postupka, zloupotrebe procesnih ovlaštenja ili neizvršavanja sudskih odluka.<sup>1017</sup> Ombudsman može pokrenuti inicijativu za donošenje zakona, drugih propisa ili opštih akata, kao i postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu usaglašenosti zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.<sup>1018</sup> Ombudsman takođe može pokrenuti postupak pred sudom za zaštitu od diskriminacije ili se može pridružiti diskriminisanom licu pred sudom.<sup>1019</sup>



### INDIKATOR 8.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri je Zaštitnik nezavisan u praksi?*



*Ombudsman radi slobodno bez ikakvog miješanja drugih aktera, naročito izvršne vlasti i/ili vladajuće partije, i nije uključen/a ni u kakve političke ili druge aktivnosti koje mogu da ugroze njegovu/njenu nezavisnost i političku neutralnost.*

Prema izvještajima američkog Stejt departmenta, Ombudsman radi bez miješanja Vlade i političkih partija i saraduje sa nevladinim organizacijama.<sup>1020</sup>

U 2019. godini, aktuelni Ombudsman je imenovan većinom glasova poslanika; opozicija je bila uzdržana od glasanja kako bi pokazala protest protiv činjenice da je Ombudsmana predložio predsjednik, uprkos tome što nisu imali nikakvih primjedbi protiv njega lično.<sup>1021</sup> Aktivisti civilnog društva su saglasni da se određeni politički uticaji mogu dovesti u vezu sa ovakvim imenovanjem.<sup>1022</sup> Međutim, nema saznanja o političkom angažmanu sadašnjeg Ombudsmana ili bilo kakvim aktivnostima koje su zakonom zabranjene. Štaviše, nije bilo slučajeva da su Ombudsman, njegovi/njeni zamjenici ili bilo koji od njegovih/njenih savjetnika razriješeni bez opravdanog razloga prije isteka mandata. Crna Gora je do sada imala tri ombudsmana koji su služili puni mandat.<sup>1023</sup>

NVO aktivisti smatraju da, za razliku od prethodnih, rad sadašnjeg Ombudsmana nije politizovan.<sup>1024</sup> Evropska komisija je primijetila da se Ombudsman i dalje doživljava kao institucija sa najboljim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana.<sup>1025</sup>

### UPRAVLJANJE

#### INDIKATOR 8.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

*U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka Zaštitnika?*



*Iako postoji veliki broj zakona/odredbi, djelovi zakona koji se odnose na transparentnost rada Ombudsmana su nejasni u pogledu toga koje informacije je Ombudsman dužan/na da objavi u godišnjim i posebnim izvještajima.*

Aktivnosti Ombudsmana moraju biti javne, osim ako zakonom nije drugačije određeno.<sup>1026</sup> Takođe, zakon predviđa da se godišnji izvještaj i posebni izvještaji<sup>1027</sup> Ombudsmana stavljaju na uvid javnosti<sup>1028</sup> i da sadrže informacije o stanju i slučajevima ljudskih prava, i diskriminaciji<sup>1029</sup>, ali ne propisuje rok u kome se to radi.<sup>1030</sup>

Ombudsman saraduje sa organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama; međutim, zakon ne precizira u kojim slučajevima on/ona mora da saraduje.<sup>1031</sup> Štaviše, u slučaju da pojedinac želi da podnese pritužbu Ombudsmanu, to može učiniti preko organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima i slobodama.<sup>1032</sup> Ombudsman može da organizuje savjetovanje, seminare, okrugle stolove i sastanke sa organima vlasti, drugim pravnim licima, domaćim i međunarodnim institucijama i organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda.<sup>1033</sup>

## INDIKATOR 8.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji transparentnost kada su u pitanju aktivnosti Zaštitnika i proces donošenja odluka u praksi?**



Javnost je uglavnom u mogućnosti da lako dobije relevantne informacije o organizaciji i radu Ombudsmana, o odlukama koje se njih tiču i kako su te odluke donijete. Međutim, nedostaju konferencije za štampu na kojima bi se ključni nalazi i preporuke adekvatno saopštavali javnosti, posebno u slučajevima drastičnih kršenja zakona. Takođe, prosječno vreme dostavljanja odgovora na pritužbe nije navedeno u posljednjim izvještajima.

Institucija Ombudsmana ima internet stranicu koja sadrži pravna dokumenta i akte institucija, godišnje izvještaje, posebne izvještaje i druge vrste izvještaja, publikacije, inicijative, mišljenja i preporuke.<sup>1034</sup> U godišnjem izvještaju date su sve informacije u skladu sa zakonom (vidjeti 8.2.3).<sup>1035</sup> Izvještaji o potrošnji budžeta dostupni su javnosti u okviru godišnjih izvještaja.

Godišnji izvještaji Ombudsmana sa svim informacijama predviđenim Zakonom objavljuju se na internet stranici institucije, gdje se nalaze i saopštenja o pitanjima ljudskih prava.<sup>1036</sup> Ta saopštenja uključuju i informacije o učešću na konferencijama i diskusijama. Poseban odjeljak na internet stranici posvećen je pružanju svih potrebnih informacija o komunikaciji sa onima koji traže pomoć, uključujući nadležne osobe, lokaciju, vrijeme i način komunikacije.<sup>1037</sup>

Međutim, ono što još uvijek nedostaje su konferencije za novinare, posebno kada se radi o drastičnim kršenjima zakona. Takođe, godišnji izvještaj koji uključuje i finansijski izvještaj se ne prezentuje na konferencijama za štampu, a ključni nalazi i preporuke izvještaja se ne saopštavaju građanima na odgovarajući način.<sup>1038</sup>

Ombudsman daje informacije o procentu primljenih i riješenih pritužbi u svom godišnjem izvještaju:

trend povećanja broja pritužbi se povećava iz godine u godinu. Ukupno 809 pritužbi primljeno je u 2019. godini, a riješeno 94,76% (Izvještaj o radu za 2019.), ukupno 1075 pritužbi primljenih u 2020. godini i 86% riješenih (Izvještaj o radu za 2020.), ukupno 1123 pritužbe primljene u 2021. godini, a riješeno 80,5% (Izvještaj o radu za 2021. godinu). Uobičajeno prosječno vrijeme za okončanje predmeta dato je u Izvještaju ombudsmana o radu za 2019. godinu (ukupno 71 dan), ali nije navedeno u narednim izvještajima za 2020. i 2021. godinu.

U 2022. godini, Ombudsman je učestvovao na javnim događajima organizovanim uglavnom od strane NVO i ovaj broj se povećava iz godine u godinu.<sup>1039</sup>

## INDIKATOR 8.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju da Zaštitnik mora da prijavi i odgovara za svoje postupke?**



Postoje opsežne odredbe kako bi se osiguralo da Ombudsman mora da izvještava i odgovara za svoje postupke.

Prema Zakonu o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, Ombudsman za svoj rad odgovara Skupštini - najkasnije do 31. marta tekuće godine podnosi Skupštini godišnji izvještaj o svom radu za prethodnu godinu.<sup>1040</sup>

Izvještaj mora da sadrži statistički prikaz i ocjenu stanja ljudskih prava i preporuke i mjere koje Ombudsman predlaže za unaprjeđenje ljudskih prava i otklanjanje uočenih propusta.<sup>1041</sup> Poseban dio izvještaja treba da bude posvećen uočenim pojavama diskriminacije, koja podrazumijeva ocjenu rada organa vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje.<sup>1042</sup>

Ukoliko se smatra neophodnim za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Ombudsman može da podnese poseban izvještaj Skupštini.<sup>1043</sup> Predsjednik/ca

Skupštine je dužan/na da izvještaj dostavi poslanicima i nadležnom odboru koji razmatra izvještaj i donesu zaključak koji može da sadrži ocjene i stavove o pojedinim pitanjima u vezi sa izvještajem.<sup>1044</sup>

Rad Ombudsmana ne podliježe sudskoj reviziji jer Ombudsman samo ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže i preporučuje<sup>1045</sup>, te stoga formalno nema zakonsko ovlaštenje da nameće obaveze ili sankcioniše državni organ, pojedinca ili drugu organizaciju. Ombudsman nije ovlašten da mijenja ili poništava akte organa.<sup>1046</sup>

Postoje odredbe kojima se omogućava zaposlenima da prijave neprofesionalno ponašanje. Takođe, prema Planu integriteta Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, svi zaposleni u instituciji Ombudsmana treba da prijave menadžera integriteta u slučaju neprofesionalnog ponašanja unutar Institucije.<sup>1047</sup>

## INDIKATOR 8.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri Zaštitnik prijavljuje i odgovara za svoje postupke u praksi?***



*Postojeće odredbe su efikasne u obezbjeđivanju da Ombudsman mora da izvještava i odgovara za svoje postupke u praksi.*

Svi izvještaji od 2016. godine su usvojeni<sup>1048</sup> osim izvještaja iz 2022. godine, kog Odbor još uvijek razmatra. Izvještaji o Nacionalnom mehanizmu za prevenciju torture (NPM) pripremljeni su za 2019., 2021. i 2022. godinu i jednoglasno podržani od strane Odbora. Ovo radno tijelo je tokom 2021. godine razmatralo godišnji izvještaj o Nacionalnom mehanizmu za prevenciju torture.<sup>1049</sup> Ombudsman je sredinom 2022. godine Odboru predstavio izvještaj o radu za 2021. godinu, godišnji izvještaj o NPM-u, kao i specijalni izvještaj „Uticaj mjera za sprečavanje širenja virusa Covid-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“.<sup>1050</sup> Početkom 2021. godine, Ombudsman je predsjedniku Skupštine

predstavio rad institucije tokom pandemije Covid-19.<sup>1051</sup>

Godišnji izvještaj sadrži podatke o godišnjem radu i aktivnostima ustanove, postupanju po pritužbama, inicijativama, mišljenja na nacрте zakona i prijedloge zakona, zapažanja, zaključke i preporuke, podatke o pravima djeteta, zaštiti od diskriminacije, problemima, izazovima i ključnim dostignućima, kao i ocjene, zaključke i informacije o Instituciji i njenim finansijskim sredstvima. Pored toga, izvještaj sadrži opšte zaključke i ocjene, kao i konkretne preporuke za otklanjanje propusta. Konkretne preporuke su takođe dostupne na internet stranici Ombudsmana.<sup>1052</sup> Poseban dio izvještaja odnosi se na budžetsku potrošnju institucije i zaposlene.<sup>1053</sup>

Kada je u pitanju uloga Ombudsmana u zaštiti zviždača, u Instituciji su obezbjeđeni mehanizmi zaštite; Plan integriteta sadrži mjeru za imenovanje posebnog lica zaduženog za postupanje po internim pritužbama, Menadžera za integritet. Međutim, godišnji izvještaj Ombudsmana ne navodi nikakve konkretne detalje o ovom pitanju.

## INDIKATOR 8.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA(ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju integritet Zaštitnika?***



*Postoje sveobuhvatne odredbe koje obezbjeđuju integritet Ombudsmana. Međutim, institucija nema poseban Etički kodeks, već samo plan integriteta i upravljanja rizicima,<sup>1054</sup> koji je dostupan na internet stranici Ombudsmana.*

Plan integriteta definiše moguće oblasti rizika koje mogu uticati na integritet Ombudsmana. Plan integriteta dalje ima za cilj razvoj nezavisnosti institucije Ombudsmana i profesionalizaciju zaposlenih. Takođe predlaže i korektivne mjere.<sup>1055</sup> Menadžer integriteta je zadužen za sprovođenje Plana integriteta, kao i za pripremu i podnošenje izvještaja o sprovođenju Ombudsmanu na

godišnjem nivou i po potrebi.<sup>1056</sup> Svi zaposleni su dužni da na zahtjev menadžera integriteta dostave sve potrebne podatke o sprovođenju plana integriteta.<sup>1057</sup>

Plan integriteta obuhvata pravila o sukobu interesa<sup>1058</sup>, pravila o poklonima<sup>1059</sup> i deklaracije o imovini.<sup>1060</sup> Pravila o sukobu interesa regulisana su i Zakonom o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji zabranjuje Ombudsmanu da vrši drugu javnu funkcije, da profesionalno obavlja drugu djelatnost ili da bude član/ica političke organizacije.<sup>1061</sup>

Etički kodeks državnih službenika i namještenika primjenjuje se i na osoblje Institucije Ombudsmana. Ovaj Kodeks obuhvata pitanja etičkih standarda i kodeksa ponašanja zaposlenih, odnos zaposlenih prema partijama i državnim službenicima, kao i rad Etičkog odbora.<sup>1062</sup>

Postupak pred Ombudsmanom je povjerljiv.<sup>1063</sup> Ombudsman, njegovi/njeni zamjenici, savjetnici i članovi radnih tijela i nakon prestanka funkcije dužni su da čuvaju lične podatke i povjerljivost u vezi sa postupkom.<sup>1064</sup>

Pravilima o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore utvrđena je procedura komunikacije sa svima koji traže pomoć.<sup>1065</sup> Komunikacija između Ombudsmana i drugih učesnika u postupku obično se obavlja u pisanoj formi, ali u cilju obezbjeđivanja efikasne i učinkovite saradnje, ova komunikacija se može obaviti telefonom, e-mailom ili direktnim razgovorom, o čemu se vodi službeni zapisnik.<sup>1066</sup>

Ombudsman i njegovi/njeni zamjenici su dužni da Agenciji za sprječavanje korupcije dostave izvještaje o imovini i prihodima.<sup>1067</sup>

## INDIKATOR 8.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

***U kojoj mjeri je integritet Zaštitnika obezbijeđen u praksi?***

100

### Ocjena

*Postoji sveobuhvatan pristup obezbjeđivanju integriteta članova Ombudsmana, koji obuhvata efektivnu primjenu postojećih pravila, proaktivne istrage o navodnom neprofesionalnom ponašanju, sankcionisanje neprofesionalnog ponašanja, kao i redovnu obuku zaposlenih o pitanjima integriteta.*

U 2020. godini, Institucija Ombudsmana je revidirala sve postojeće akte i pripremila Plan integriteta i Plan rizika, kao i Strategiju za upravljanje rizikom<sup>1068</sup>.

Od imenovanja Ombudsmana, nije bilo slučajeva kršenja kodeksa niti disciplinskih postupaka.<sup>1069</sup> Ne mogu se naći podaci koji bi bili u suprotnosti sa ovom tvrdnjom; međutim, Ombudsman je napadnut od strane jednog od njegovih zaposlenih početkom 2023.<sup>1070</sup> Ne mogu se naći konkretni podaci o toku događaja osim podignutih krivičnih prijava za remećenje mira.

Ombudsman je 2021. godine pripremio i Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta.<sup>1071</sup> Prema riječima Ombudsmana, informacije o integritetu se dobijaju putem upitnika za zaposlene, postoji interni onlajn komunikacioni kanal za razmatranje svih relevantnih pitanja, a važna saopštenja se objavljuju.<sup>1072</sup>

Uprava za ljudske resurse organizuje obuku o integritetu za državne službenike i namještenike, a 2 službenika su upravo završila obuku o usvajanju ključnih vještina za funkciju menadžera integriteta.<sup>1073</sup> Informacije o vrsti obuke su date u izvještaju Ombudsmana od 2021. godine, ali bez ikakvih konkretnih detalja ili broja obučanih zaposlenih.<sup>1074</sup>

Izvještaji o imovini i prihodima Ombudsmana i njegovih zamjenika objavljeni su na sajtu Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>1075</sup>

## INDIKATOR 8.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi ombudsmana rodno osjetljivi?**



Rodno osjetljivi protokoli i smjernice postoje i aktivno se sprovode, postoji značajan broj obuka, međutim, plan integriteta ne uključuje žensko osoblje.

U četiri osnovne grupe poslova Ombudsmana je i Sektor za zaštitu od diskriminacije, zaštitu ranjivih grupa i očuvanje rodne ravnopravnosti.<sup>1076</sup>

Institucija je pripremila i usvojila Smjernice za prevenciju pojave i eliminaciju seksizma<sup>1077</sup>. Smjernice sadrže mjere za prevenciju, kao i upitnik za zaposlene. Međutim, plan integriteta ne uključuje posebne mehanizme za žensko osoblje.<sup>1078</sup>

I godišnji izvještaj o radu i godišnji izvještaj o primjeni Smjernica za postupanje u slučajevima diskriminacije zaposlenih u Instituciji Ombudsmana imaju poseban dio posvećen rodnoj ravnopravnosti. Godišnje se priprema poseban izvještaj o zaštiti od diskriminacije uključujući rodnu ravnopravnost i ugrožene grupe.<sup>1079</sup>

Prema riječima Ombudsmana, službenicima i osoblju ove institucije obezbijedena je obuka i materijal za podizanje svijesti za optimalnu primjenu rodno osjetljivih mehanizama kroz projekte finansirane od strane međunarodnih donatora.<sup>1080</sup> Međutim, godišnji izvještaj ne navodi nikakve konkretne detalje o obuci.<sup>1081</sup> Sva četiri zamjenika Ombudsmana su žene, a 10 od 14 savjetnika u instituciji su žene.

Ombudsman u svom godišnjem izvještaju prikuplja podatke razvrstane po polu (na primjer, podatke razvrstane prema polu podnosioca pritužbe, vrijeme obrade pritužbi koje su podnijele žene ili muškarci, itd.).<sup>1082</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 8.3.1 ISTRAŽIVANJE

**U kojoj mjeri je Zaštitnik aktivan i efi kasan u radu sa pritužbama javnosti?**



Ombudsman je generalno veoma aktivan i uspješan u radu sa pritužbama javnosti.

Međutim, neke institucije ne sprovode njegove preporuke, ili to čine sa zakašnjenjem. Takođe postoji nedostatak aktivnosti podizanja svijesti o mehanizmima Ombudsmana.

Prema zakonu, svako ko smatra da su mu povrijeđena prava i slobode može podnijeti pritužbu Ombudsmanu.<sup>1083</sup> Lice lišeno slobode ima pravo da ponese pritužbu u zapečaćenoj koverti.<sup>1084</sup>

Jednostavan obrazac za podnošenje pritužbe se može naći na internet stranici Ombudsmana.<sup>1085</sup> Pritužba se može podnijeti i usmeno na zapisnik.<sup>1086</sup>

U 2021. godini primljeno je ukupno 1123 pritužbi, i 80,5 % je riješeno.

Prema riječima Ombudsmana, povećan broj neriješenih predmeta je posljedica: većeg broja podnesenih pritužbi; dugih postupaka za okončanje predmeta ukoliko je on pokrenut krajem godine; sve složenijih predmeta tokom godina; Covid-19 epidemije koja je ometala rad institucije; i uključivanja Ombudsmana u tužilačku istragu.<sup>1087</sup>

U 2021. godini, od 246 slučajeva, Ombudsman je radio na 38 slučajeva po sopstvenoj inicijativi.<sup>1088</sup> Od 904 pritužbi po kojima su postupci okončani u toj godini, 504 su okončane na osnovu istrage.<sup>1089</sup> 2022. godine, od 979 predmeta, Ombudsman je riješio ukupno 576 predmeta (u 109 predmeta, lica su upućena u druge institucije, a u ostalim predmetima Ombudsman nije imao ovlaštenja niti pravni osnov za postupanje).<sup>1090</sup>

Ombudsman ima pravo da pokrene disciplinski postupak, odnosno postupak za razrješenje lica čijim je radom ili nepostupanjem učinjena povreda

ljudskih prava i sloboda.<sup>1091</sup> Ombudsman takođe ima pravo da zahtijeva pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane Zakonom o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda i Zakonom o zabrani diskriminacije.<sup>1092</sup>

Lice može biti kažnjeno novčanom kaznom od 500-2000 eura ako ne postupi u po zahtjevu Ombudsmana, ili ako se ne odazove njegovom/njenom pozivu.<sup>1093</sup> Starješina/ka državnog organa je dužan/a da sve podatke i pristup podacima iz svog ovlašćenja obezbijedi Ombudsmanu.<sup>1094</sup> Nepostupanje po zahtjevu smatra se ometanjem rada Ombudsmana.<sup>1095</sup>

U 2021. godini, od 173 okončana predmeta, preporuke su date u 36 predmeta: 25 je sprovedeno, 27 je u toku, dok 22 nisu sprovedene.<sup>1096</sup>

Prema izvještaju Evropske komisije iz 2022. godine, sprovođenje preporuka Ombudsmana od strane organa vlasti treba da bude sistematičnije, učinkovitije i brže<sup>1097</sup>

Mišljenja i preporuke koje daje Ombudsman nisu obavezujući, što je međunarodni standard. Ombudsman vjeruje da ovo pravilo ne treba mijenjati jer bi Institucija mogla da postane konkurencija pravosuđu, što bi moglo dovesti do dva različita mišljenja.<sup>1098</sup>

Prema izvještaju Evropske komisije iz 2021. godine, Ombudsman je i dalje bio percipiran kao institucija sa najboljim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana.<sup>1099</sup> Prema riječima NVO aktiviste, mnoge organizacije civilnog društva vide rad Ombudsmana kao veoma proaktivan u reagovanju i istrazi slučajeva i pritužbi, posebno kada su u pitanju rodna ravnopravnost i LGTB prava.<sup>1100</sup> Međutim, postoji nedostatak organizovanih aktivnosti koje imaju za cilj promovisanje uloge Ombudsmana, pojašnjavanje odgovornosti Institucije i godišnjeg izvještaja Ombudsmana, i podizanje svijesti o teškim slučajevima diskriminacije.

## INDIKATOR 8.3.2 PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE

**U kojoj mjeri je Zaštitnik aktivan i efikasan u podizanju svijesti Vlade i javnosti o standardima etičkog ponašanja?**



*Kroz svoje preporuke, Ombudsman daje smjernice za praćenje standarda ponašanja u oblastima iz svoje nadležnosti i podiže svijest o standardima etičkog ponašanja davanjem preporuka i objavljivanjem statusa njihovog sprovođenja u svom godišnjem izvještaju. Međutim, Ombudsman rijetko javno kritikuje institucije koje ne sprovode njegove/njene preporuke.*

U skladu sa zakonom, Ombudsman preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda kada su ona povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih funkcija, kancelarija i drugih organa javne vlasti.<sup>1101</sup>

Ombudsman nema ovlašćenje u odnosu na rad sudova, osim u slučaju odugovlačenja postupka, zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudske odluke.<sup>1102</sup>

Većina pritužbi koje dobija Ombudsman odnosi se na rad državnih organa.<sup>1103</sup>

Prema Ombudsmanu, čest je slučaj da institucije traže pomoć od Ombudsmana za postupanje po podnijetom zahtjevu.<sup>1104</sup> Međutim, prema njegovim riječima, postoje određene institucije, poput Ustavnog suda, koje ne sarađuju sa Ombudsmanom na svim nivoima.<sup>1105</sup>

Ombudsman nije dužan da obavlja konsultacije prije iznošenja stava ili upućivanja kritike na rad neke agencije.

Ombudsman je aktivan u objavljivanju zaključaka i preporuka kroz svoje godišnje izvještaje.<sup>1106</sup> U okviru godišnjeg izvještaja, Ombudsman predstavlja praćenje zaključaka i preporuka koje su dostavljene institucijama, navodeći da li se one sprovode ili ne.<sup>1107</sup>

Međutim, prema riječima aktiviste NVO, primjetno je da Ombudsman rijetko javno kritikuje institucije, uključujući i one koje ne primjenjuju njegove preporuke.<sup>1108</sup> Takođe, jedan od najvećih nedostataka Ombudsmana je to što on/ona nije nadležan/na da odredi sankcije protiv organa koji ne sprovode njegove/njene preporuke.<sup>1109</sup>

## INTERAKCIJE

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda najviše sarađuje sa izvršnom vlašću, civilnim društvom, kao i policijom.

Ombudsman za svoj rad odgovara Skupštini i podnosi joj godišnje izvještaje kao i NPM izvještaje.<sup>1110</sup> Ombudsman takođe redovno prisustvuje sjednicama skupštinskih radnih tijela zaduženih za zaštitu ljudskih prava i sloboda, rodnu ravnopravnost, obrazovanje i zdravstvo.<sup>1111</sup>

Prema riječima aktiviste NVO, Ombudsman redovno učestvuje na događajima, treninzima, okruglim stolovima, diskusijama i sl. koje organizuje NVO sektor,<sup>1112</sup> udružuje se sa nima u borbi za ljudska prava i slobode i razmjenjuje podatke o kršenju i zaštiti ljudskih prava i sloboda. Na primjer, organizacije civilnog društva su učestvovala u pripremi godišnjeg izvještaja Ombudsmana kroz pružanje podataka i izvještaja sa terena.

Ombudsman pomno prati rad policije, posebno kada su u pitanju lica u pritvoru.<sup>1113</sup> Svake godine, veliki broj pritužbi se odnosi na postupanje prema licima u pritvoru, stoga, zaposleni u ustanovi učestvuju u većini obuka koje policija organizuje po ovom pitanju.<sup>1114</sup>

## PREPORUKE

- + Povećati godišnji budžet institucije predviđen za angažovanje stručnjaka kao što su psiholozi i sociolozi, posebno imajući u vidu da je njegov iznos u rangu prosječnog EU projekta koji sprovodi organizacija civilnog društva.
- + Kvartalno predstavljati završne izvještaje, preporuke i izvještaje o monitoringu, na primjer, putem konferencija za štampu, kako bi se javnost informisala o sprovođenju preporuka od strane javnih institucija.
- + Poboljšati sprovođenje preporuka Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, na primjer kroz raspravu na sjednicama Vlade, ili uvođenjem kazni.
- + Unaprijediti zakonsku regulativu o javnosti rada institucije Ombudsmana, na primjer, objavljivanjem informacija na internet stranici o sadržaju godišnjih i drugih izvještaja.

## IZVORI

- <sup>982</sup> Ova institucija je ustanovljena posebnim Zakonom koji je donijela Skupština Crne Gore 10. jula 2003. godine. Više informacija o osnivanju ustanove možete pronaći na sljedećem linku [https://www.ombudsman.co.me/O\\_instituciji.html](https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html) (posjećeno 12. decembra 2022. godine).
- <sup>983</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 2.
- <sup>984</sup> Internet stranicu institucije možete pronaći na sljedećem linku [https://www.ombudsman.co.me/O\\_instituciji.html](https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html) (posjećeno 12. decembra 2022. godine).
- <sup>985</sup> Četiri oblasti su: i) pravosuđe, javna uprava i druge nadležnosti, ii) zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM), iii) prava djeteta, mladih i socijalna zaštita, iv) zaštita od diskriminacije, ranjive grupe i rodna ravnopravnost (Institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije), više informacija se može pronaći na [https://www.ombudsman.co.me/O\\_instituciji.html](https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html) (posjećeno 23. decembra 2022. godine).
- <sup>986</sup> Evropska komisija navodi da je regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Ombudsmana uspostavljen i da su kapaciteti Kancelarije za postupanje po pritužbama kao i kvalitet njenih odluka nastavili da se poboljšavaju. Pored toga, primjetno je i da su kapaciteti nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) u sklopu Kancelarije ombudsmana dodatno ojačani.
- <sup>987</sup> Proposed Law on the budget of Montenegro, Page 315, <https://www.gov.me/dokumenta/58409c3f-8b07-4b32-b354-db073b2e0e3f>.
- <sup>988</sup> Protector of Human Rights and Freedoms. 2023. Final Report for 2022, Page 36, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008\\_finalizvjestaj\\_12042023.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf).
- <sup>989</sup> Protector of Human Rights and Freedoms. 2022. Final Report for 2021, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf).
- <sup>990</sup> Protector of Human Rights and Freedoms. 2021. Final Report for 2020, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1619074992\\_izvjestaj\\_01042021.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1619074992_izvjestaj_01042021.pdf).
- <sup>991</sup> Protector of Human Rights and Freedoms. 2020. Final report for 2019, Institutional and financial capacity, page 238, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014\\_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf).
- <sup>992</sup> Više informacija se može naći na [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613721867\\_unutra-nji-raspored-poslova.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613721867_unutra-nji-raspored-poslova.pdf) (posjećeno 23. decembra 2022. godine).
- <sup>993</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>994</sup> Izvještaji Ombudsmana predstavljeni na Odboru za ljudska prava, više informacija na [https://www.ombudsman.co.me/34784\\_news.html](https://www.ombudsman.co.me/34784_news.html) (posjećeno 23. decembra 2022. godine).
- <sup>995</sup> Neurošeni budžet se odnosi na ljudske resurse, na primjer, prošle godine, vraćeno je oko 3% od ukupno izdvojenog budžeta. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, Institucionalni i finansijski kapacitet, strana 265, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>996</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>997</sup> Više informacija se može naći na [https://www.ombudsman.co.me/O\\_instituciji.html](https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html) (posjećeno 23. decembra 2022. godine); Prema Zakonu, Ombudsman ima jednog ili više zamjenika, Zakon o zaštiti ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 9, stav 2.
- <sup>998</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 51b (posjećeno 23. decembra 2022. godine).
- <sup>999</sup> Ovo je u skladu sa novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Službe zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, koji je usvojen 2021. godine. 2022. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2021. godinu, Institucionalni i finansijski kapacitet, strana 266, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 23. septembra 2022. godine).
- <sup>1000</sup> U 2018. godini primljena su četiri službenika, 2020. godine pet, a u 2019. nijedan, jer Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Službe zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda još uvijek nije bio usvojen. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2019. godinu, Institucionalni i finansijski kapacitet, strana 238, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014\\_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf) (posjećeno 23. septembra 2022. godine).
- <sup>1001</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Izvještaj o radu za 2019. godinu, Institucionalni i finansijski kapaciteti, strana 238, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014\\_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf).
- <sup>1002</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 8, stav 2.
- <sup>1003</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, strana 267, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf).
- <sup>1004</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2023. Izvještaj o radu za 2022. godinu, strana 268, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008\\_finalizvjestaj\\_12042023.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf).
- <sup>1005</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1006</sup> Ustavom i zakonom nisu predviđene odredbe koje se odnose na reizbor ombudsmana; stoga, Ombudsman može biti reizabran više puta. Prethodni Ombudsman je reizabran 2015. godine, više informacija na <https://www.ombudsman.co.me/Predhodni.html> (posjećeno 27. decembra 2022. godine).



- <sup>1007</sup> Ustav Crne Gore, Sl. list CG br. 01/07 i 38-13, član 91. stav 2.
- <sup>1008</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 7.
- <sup>1009</sup> Za Zaštitnika/cu može se imenovati lice koje je crnogorski/a državljanin/ka, ima visoku školsku spremu i najmanje 15 godina radnog iskustva od čega najmanje sedam godina iskustva u oblasti ljudskih prava i sloboda. Za zamjenika/cu može se imenovati lice koje je crnogorski/a državljanin/ka, ima visoku školsku spremu i najmanje 10 godina radnog iskustva od čega najmanje pet godina iskustva u oblasti ljudskih prava i sloboda. Pored toga, može se imenovati lice koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga/je čini nedostojnim/om za obavljanje funkcije i protiv koga/je se ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, kao i koje/a ima visoki lični i profesionalni autoritet. Zaštitnik/ca, odnosno zamjenik/ca ne može vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost, ne može biti član/ica političke organizacije, niti učestvovati u političkim aktivnostima. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 8.
- <sup>1010</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 13.
- <sup>1011</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 13.
- <sup>1012</sup> To uključuje poslanike, ministre, sudije Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore, tužioce u Vrhovnom državnom tužilaštvu, glavnog specijalnog tužioca i članove Senata Državne revizorske institucije.
- <sup>1013</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 15, stav 2.
- <sup>1014</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 51c.
- <sup>1015</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Sl. list CG, br. 42/11 i 32/14, član 51, stav 1-3.
- <sup>1016</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 12.
- <sup>1017</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 17.
- <sup>1018</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 18 i 19.
- <sup>1019</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 22 i 27.
- <sup>1020</sup> Stejt Department SAD-a. 2021. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava: Crna Gora, poglavlje 5, Stav organa vlasti prema međunarodnoj i nevladinoj istrazi navodnih zloupotreba ljudskih prava, stav 2;  
Stejt Department SAD-a. 2020. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava: Crna Gora, poglavlje 5, Stav organa vlasti prema međunarodnoj i nevladinoj istrazi navodnih zloupotreba ljudskih prava, stav 2;  
Stejt Department SAD-a. 2019. Državni izvještaji o praksi ljudskih prava: Crna Gora, poglavlje 5, Stav organa vlasti prema međunarodnoj i nevladinoj istrazi navodnih zloupotreba ljudskih prava, stav 2, strana 21.
- <sup>1021</sup> Bjeković: Malo urađeno da se podigne osjećaj nacionalne svijesti, <https://www.portalanalitika.me/clanak/359012--bjekovic-malo-uradeno-da-se-podigne-osjecaj-nacionalne-svijesti> (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1022</sup> Intervju sa NVO aktivistom, septembar 2022. godine.
- <sup>1023</sup> Prvi je izabran 2003. godine, sljedeći Ombudsman je imenovan na funkciju 2009. godine po prvi put i ponovo je imenovan na istu funkciju 2015. Iste godine je sadašnji Ombudsman imenovan za zamjenika Ombudsmana, da bi bio imenovan za Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore 2019. godine. Vidjeti: Prethodni zaštitnici i zamjenici, <https://www.ombudsman.co.me/Predhodni.html> (posjećeno 26. septembra 2022. godine); Siniša Bjeković imenovan za crnogorskog Ombudsmana, <https://senat.me/me/ombudsman-sinisa-bjekovic/> (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1024</sup> Intervju sa NVO aktivistom, septembar 2022. godine.
- <sup>1025</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en) (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1026</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 4, stav 1.
- <sup>1027</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 48, stav 2.
- <sup>1028</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47, stav 6.
- <sup>1029</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47.
- <sup>1030</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 7.
- <sup>1031</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 21.
- <sup>1032</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 30, stav 4.
- <sup>1033</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 50.
- <sup>1034</sup> Više informacija se može naći na [https://www.ombudsman.co.me/Akti\\_Zastitnika.html](https://www.ombudsman.co.me/Akti_Zastitnika.html); [https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji\\_Zastitnika.html](https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html) (posjećeno 23. decembra 2022.).
- <sup>1035</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47, stav 1-2.
- <sup>1036</sup> Kako se navodi na internet stranici, do sada je u 2022. godini izdato u prosjeku 11 saopštenja mjesečno, odnosno ukupno 98; a 2021. godine ukupno 169 saopštenja na godišnjem nivou, odnosno 14 u prosjeku mjesečno, uključujući i podatke o učešću na konferencijama i diskusijama. <https://www.ombudsman.co.me/articles.html> (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1037</sup> Prijem stranaka, [https://www.ombudsman.co.me/Prijem\\_stranaka.html](https://www.ombudsman.co.me/Prijem_stranaka.html) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1038</sup> Intervju sa NVO aktivistom, septembar 2022. godine.
- <sup>1039</sup> Zaštitnik je učestvovao na ukupno 14 događaja u organizaciji NVO u 2019. godini (Izvještaj o radu za 2019.), 30 događaja u organizaciji NVO u 2020. godini (Izvještaj o radu za 2020.), i više od 40 događaja u organizaciji NVO u 2021. (Izvještaj o radu za 2021.).
- <sup>1040</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47, stav 4.
- <sup>1041</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47, stav 2.

- <sup>1042</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 47, stav 3.
- <sup>1043</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 48, stav 1.
- <sup>1044</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 162.
- <sup>1045</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 20.
- <sup>1046</sup> Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 22, stav 1.
- <sup>1047</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1048</sup> Skupština Crne Gore, Zakoni i drugi akti, <https://www.skupstina.me/me/sjednice/zakoni-i-druga-akta> (posjećeno 27. septembra 2022. godine).
- <sup>1049</sup> Matični Odbor podržao izvještaje o radu Zaštitnika, <https://www.ombudsman.co.me/34608.news.html> (posjećeno 27. septembra 2022. godine).
- <sup>1050</sup> Izvještaji Ombudsmena predstavljeni Odboru za ljudska prava i slobode, <https://www.ombudsman.co.me/34784.news.html> (posjećeno 27. septembra 2022. godine).
- <sup>1051</sup> Skupština će raditi na promociji ljudskih prava, <https://www.ombudsman.co.me/34540.news.html> (posjećeno 27. septembra 2022. godine).
- <sup>1052</sup> Mišljenje sa preporukom, <https://www.ombudsman.co.me> (posjećeno 27. septembra 2022. godine).
- <sup>1053</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, Institucionalni i finansijski kapacitet, strana 265 [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 4. aprila 2022. godine).
- <sup>1054</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1055</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1056</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1057</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1058</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, Tabela, tačka 2.9., [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1059</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, Tabela, tačke 2.1-2.3., [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1060</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, Tabela, tačka 2.2., [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).
- <sup>1061</sup> Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 13 st. 1 i 2.
- <sup>1062</sup> Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Sl. list CG, br. 050/18.
- <sup>1063</sup> Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 29. stav 1.
- <sup>1064</sup> Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 45. stav 1.
- <sup>1065</sup> Sastanci sa strankama se mogu održavati u zgradi Zaštitnika/ce građana ili na drugom mjestu, a može ih organizovati Zaštitnik/ca građana, njegov/njen zamjenik/ca, glavni savjetnik/ca, savjetnici Zaštitnika ili bilo koji drugi službenik/ca koga ovlasti Zaštitnik/ca ili njegov/njen zamjenik/ca. Vidi: Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 23.
- <sup>1066</sup> Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 33.
- <sup>1067</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, čl.3 i 23.
- <sup>1068</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022.).
- <sup>1069</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1070</sup> Bjekovića fizički napao kolega u zgradi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/639528/bjekovica-fizicki-napao-kolega-u-zgradi-zastitnika-ljudskih-prava-i-sloboda> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).
- <sup>1071</sup> Agencija priprema sopstvene izvještaje o sprovođenju planova integriteta, <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/> (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1072</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1073</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1074</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, Rodna ravnopravnost, strana 207, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1075</sup> Internet stranica ASK-a <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm> (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1076</sup> Internet stranica Ombudsmena [https://www.ombudsman.co.me/O\\_instituciji.html](https://www.ombudsman.co.me/O_instituciji.html) (posjećeno 30. septembra 2022. godine).
- <sup>1077</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Institut za pravne studije, 2022, Smernice za prevenciju pojave i eliminaciju seksizma u djelovanju institucije Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473\\_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf).
- <sup>1078</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2020. Plan integriteta, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223\\_plan-integriteta.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613567223_plan-integriteta.pdf) (posjećeno 26. septembra 2022. godine).

- <sup>1079</sup> Više informacija dostupno na [https://www.ombudsman.co.me/Posebni\\_Izvjestaji.html](https://www.ombudsman.co.me/Posebni_Izvjestaji.html).
- <sup>1080</sup> Više informacija dostupno na [https://www.ombudsman.co.me/Posebni\\_Izvjestaji.html](https://www.ombudsman.co.me/Posebni_Izvjestaji.html).
- <sup>1081</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, 7.7.2 Rodna ravnopravnost, strana 207, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 30. septembra 2022.).
- <sup>1082</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, III Postupanje Zaštitnika po pritužbama i sopstvenim inicijativama, strana 33, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 30. septembra 2022.).
- <sup>1083</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 30. stav 1. Ako se radi o povredi prava djeteta, pritužbu može podnijeti njegov roditelj, odnosno staratelj/ka ili zakonski/a zastupnik/ca, ili organizacija ili organ koji se bavi zaštitom prava djeteta ukoliko je pravo djeteta povrijeđeno od strane roditelja, odnosno staratelja/ke. Ibid, član 30. stav 2. i 3. Osim toga, pritužba se može podnijeti i preko poslanika/ce, kao i organizacije koja se bavi zaštitom ljudskih prava i sloboda. Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 30. stav 4.
- <sup>1084</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 30. stav 6. i 7. Ovlašćeno lice organa, organizacije i ustanove u kojem boravi lice lišeno slobode dužno je da pritužbu ili drugo pismeno tog lica, neotvoreno i nepročitano, odmah dostavi Zaštitniku/ci.
- <sup>1085</sup> Vidjeti <https://www.ombudsman.co.me/index.php> (posjećeno 4. aprila 2023.).
- <sup>1086</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 30. stav 5.
- <sup>1087</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, septembar 2022.
- <sup>1088</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, III Postupanje Ombudsmana na osnovu pritužbi i sopstvene inicijative, strana 46, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf) (posjećeno 30. septembra 2022.).
- <sup>1089</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2021. godinu, 3.2 Način okončanja postupka po pritužbama, strana 37, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181\\_final\\_izvjestaj\\_05052022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf).
- <sup>1090</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2023. Izvještaj o radu za 2022. godinu, strana 36, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008\\_finalizvjestaj\\_12042023.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf).
- <sup>1091</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 44, stav 1.
- <sup>1092</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 44, stav 2.
- <sup>1093</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 54.
- <sup>1094</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 36, stav 2.
- <sup>1095</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 37, stav 2.
- <sup>1096</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 7.3 Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom, strana 220.
- <sup>1097</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, 2.2. Vladavina prava i temeljna prava, strana 29.
- <sup>1098</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, 2.2. Vladavina prava i temeljna prava, strana 29.
- <sup>1099</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, 2.2. Vladavina prava i temeljna prava, strana 29.
- <sup>1100</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. Godine.
- <sup>1101</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 2, stav 1.
- <sup>1102</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, član 2, stav 2 i član 17.
- <sup>1103</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2021. Izvještaj o radu za 2021. godinu, 3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile.
- <sup>1104</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1105</sup> Intervju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Sinišom Bjekovićem, septembar 2022. godine.
- <sup>1106</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2022. godinu, strana 64, [https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji\\_Zastitnika.html](https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html).
- <sup>1107</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. 2022. Izvještaj o radu za 2022. godinu, strana 118.
- <sup>1108</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1109</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1110</sup> Zakon o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Član 4.
- <sup>1111</sup> Više informacija se može pronaći na internet stranici Ombudsmana <https://www.ombudsman.co.me/articles.html>.
- <sup>1112</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1113</sup> Vidjeti [https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji\\_Zastitnika.html](https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html).
- <sup>1114</sup> Institut alternativa. 2016. Procjena integriteta policije u Crnoj Gori.

**DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA**

## KRATAK PREGLED

Državna revizorska institucija (DRI) je samostalan i vrhovni organ državne revizije. DRI je funkcionalno, operativno i finansijski nezavisna. DRI ima Senat, koji čini pet članova koje bira i razrješava Skupština.

Revizorski izvještaji koje sastavlja DRI su sveobuhvatni i pokrivaju različite aspekte finansijskog upravljanja. DRI daje dobro utemeljene preporuke za poboljšanje finansijskog upravljanja i uključuje Vladu u prateće aktivnosti. Međutim, sprovođenje preporuka je i dalje na niskom nivou. DRI ima sredstva da otkrije i istraži nepravilnosti, ali nema ovlašćenja da primijeni sankcije. Ne postoji dovoljno informacija o tome da li su drugi organi otkrivali nepravilnosti i primijenjivali sankcije.

Postoje sveobuhvatni zakoni koji obezbjeđuju funkcionalnu, operativnu i finansijsku nezavisnost DRI. Članovi Senata ne mogu biti članovi političke partije tokom svog mandata, ali mogu biti prije toga. Neki članovi Senata zauzimaju visoke pozicije u političkim partijama. Ovo može biti razlog za zabrinutost kada je u pitanju nezavisnost pošto DRI takođe sprovodi i reviziju finansijskih izvještaja političkih partija. Političke partije su pokušavale da diskredituju izvještaje DRI kada nisu bile zadovoljne njihovim nalazima.

DRI uglavnom ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i kadrovske resurse da ispuni svoje ciljeve, ali je bilo kašnjenja u obezbjeđivanju odgovarajućih prostornih kapaciteta za njen rad. Postoje odredbe prema kojima DRI odgovara za svoj rad i Skupštini i Vladi kroz podnošenje godišnjeg izvještaja o radu. Međutim, ne postoji obaveza dostavljanja rezultata finansijske revizije DRI Skupštini ili javnosti.

Postoje sveobuhvatne odredbe koje obezbjeđuju integritet službenika i osoblja DRI, uključujući Etički kodeks i Etički odbor. Međutim, neki slučajevi navodnog sukoba interesa i nedoličnog ponašanja u revizorskim izvještajima izazvali su zabrinutost u pogledu efikasnosti sistema integriteta DRI.

## DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA



|                    | Indikator  | Zakon | Praksa |
|--------------------|--|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi  | n/a   | 75     |
|                    | Nezavisnost                                      | 75    | 75     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost                                  | 100   | 100    |
|                    | Odgovornost                                      | 50    | 50     |
|                    | Mehanizmi integriteta                            | 100   | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Efikasna finansijska revizija                    |       | 75     |
|                    | Otkrivanje i sankcionisanje nedoličnog ponašanja |       | 25     |
|                    | Poboljšanje finansijskog upravljanja             |       | 75     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 9.1.1 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri revizorska institucija ima odgovarajuće resurse da postigne svoje ciljeve u praksi?**



Državna revizorska institucija (DRI) uglavnom ima adekvatnu bazu finansijskih i infrastrukturnih resursa za postizanje svojih ciljeva. Resursi uključuju finansije, infrastrukturu i kadrove.

DRI ima određeni stepen finansijske autonomije jer ima posebnu proceduru odobravanja budžeta u poređenju sa drugim budžetskim korisnicima. Senat direktno predlaže njen godišnji budžet Odboru za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine. Nakon usvajanja, Odbor ga dostavlja Vladi.<sup>1115</sup> Ukoliko Vlada

Tabela 3: Godišnji budžet DRI, 2019-2023.<sup>1117</sup>

| Godina | Ukupni planirani budžet u EUR | Utrošeni budžet | Razlika između planiranog i utrošenog budžeta |
|--------|-------------------------------|-----------------|---|
| 2023.  | 2,80 miliona                  | nije dostupno   | nije dostupno                                 |
| 2022.  | 2,06 miliona                  | 1,92 miliona    | 0,14 miliona                                  |
| 2021.  | 2,13 miliona                  | 1,77 miliona    | 0,36 miliona                                  |
| 2020.  | 2,10 miliona                  | 1,75 miliona    | 0,35 miliona                                  |
| 2019.  | 1,80 miliona                  | 1,73 miliona    | 0,1 miliona                                   |

izmijeni predloženi budžet, o tome dostavlja Skupštini pisano obrazloženje.<sup>1116</sup>

Budžet DRI je rastao manje-više stabilno u posljednjih pet godina, uglavnom zbog povećanja troškova zaposlenih, što je i razlog za razliku između planiranog i utrošenog budžeta DRI, jer DRI ima problema sa popunjavanjem upražnjenih revizorskih mjesta. DRI takođe više od decenije iskazuje potrebu za većim i pogodnijim prostornim kapacitetima, a iako su sredstva bila predviđena u kapitalnom budžetu, odgovarajući prostor nije pronađen i 2022. godine je raspisan poziv za nove projekte od strane nadležnih.<sup>1118</sup> Najnoviji razvoj događaja je da je Vlada kupila nove prostorije namijenjene za useljenje DRI u potpunosti ili djelimično<sup>1119</sup>, međutim, proces još uvijek nije završen.

Kada je riječ o ljudskim resursima, dostupni podaci pokazuju da DRI postepeno povećava broj zaposlenih. DRI je 2020. godine imala 73 zaposlenih<sup>1120</sup>, 2021. godine 76<sup>1121</sup>, dok je na kraju 2022. godine prijavila 78 zaposlenih<sup>1122</sup>. Međutim, DRI i dalje ima otvorene mnoge od 104 sistematizovane pozicije.<sup>1123</sup> Fluktuacija zaposlenih nije česta i čini se da politika zadržavanja zaposlenih koja se zasniva na konkurentnim zaradama i mogućnosti usavršavanja daje rezultate.<sup>1124</sup> U zavisnosti od pozicije koju imaju, iskustvo zaposlenih se kreće od jedne do deset godina na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji DRI. U postupku izbora novih zaposlenih, DRI je navela da dva kandidata nisu zadovoljila kriterijume za zapošljavanje, što implicira da postoji proces kontrole pri prijemu i da novi zaposleni moraju imati određenu stručnost kako bi bili primljeni.<sup>1125</sup> Zaposleni u DRI imaju pristup internim i međunarodnim obukama<sup>1126</sup>, na osnovu zvaničnog plana obuke<sup>1127</sup>, od obuka vezanih konkretno za

reviziju do tema kao što su vizuelizacija podataka i saopštavanje nalaza.

## INDIKATOR 9.1.2 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoji formalna operativna nezavisnost revizorske institucije?**



*Postoje sveobuhvatni zakoni koji nastoje da osiguraju nezavisnost vrhovne revizorske institucije. Međutim, postoje rupe koje omogućavaju politička imenovanja u Senatu institucije.*

Ustav i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji obezbjeđuju funkcionalnu, operativnu i finansijsku nezavisnost DRI.

Odnose institucije sa zakonodavnom vlašću Ustav svodi na imenovanje i razrješenje članova Senata<sup>1128</sup> i mehanizme proporcionalne odgovornosti (vidjeti 9.2.3).<sup>1129</sup>

DRI svoje revizije sprovodi u skladu sa usvojenim godišnjim planom revizije.<sup>1130</sup> Potpuno je nezavisna u odlučivanju o tome koji javni subjekti će biti podvrgnuti reviziji,<sup>1131</sup> osim obaveze da: jednom godišnje izvrši reviziju Završnog računa budžeta Crne Gore<sup>1132</sup> i reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata na državnom i lokalnom nivou.<sup>1133</sup> Dalje, ako državni organ podnese zahtjev za reviziju, DRI zadržava pravo da odluči da li će to biti uključeno u godišnji plan revizije.<sup>1134</sup>

Prijem zaposlenih u DRI se vrši putem javnog konkursa i kandidati moraju proći opštu proceduru testiranja propisanu Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.<sup>1135</sup> Međutim, da bi bili primljeni, kandidati moraju da ispunjavaju dodatne uslove propisane Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, kao što su pet godina radnog iskustva u ovoj oblasti i položen ispit za državnog revizora<sup>1136</sup>, što podrazumijeva da se prijem u radni odnos vrši na osnovu profesionalnih kriterijuma.

Pet članova Senata DRI imenuje Skupština, na neodređeni vremenski period (jednom imenovani, obavljaju dužnost do penzionisanja, ostavke ili ispunjenja drugih uslova za razrješenje predviđenih zakonom). Očekuje se da će ova vrsta mandata osigurati da nakon imenovanja član Senata bude imun na partijsku pripadnost ili spoljne uticaje sigurnošću svog imenovanja.<sup>1137</sup>

Dok Ustav zabranjuje članovima Senata da budu članovi bilo koje političke partije ili organizacije<sup>1138</sup>, kandidatima nije zabranjeno da budu članovi političkih partija prije imenovanja. Ovo je bio slučaj u prošlosti (vidjeti 9.1.3). Naime, kandidat može istupiti iz partije dan prije podnošenja kandidature za članstvo u Senatu.

Članovima Senata nije dozvoljeno da obavljaju bilo koju drugu javnu funkciju.<sup>1139</sup> Takođe, član Senata ne može biti član upravnog odbora privrednog društva ili drugog pravnog lica.<sup>1140</sup> Na taj način je obezbijeđena objektivnost i nepristrasnost Senata.

Funkcija člana Senata je stalna i može prestati na njegov zahtjev, kada ispuni zakonske uslove za odlazak u penziju ili ako je osuđen na kaznu zatvora.<sup>1141</sup> Predsjednika Senata imenuje Skupština iz redova članova Senata na period od devet godina. Isto lice ne može biti ponovo imenovano za predsjednika.<sup>1142</sup>

Zakonom je predviđeno da članovi Senata ne mogu biti razrješeni bez opravdanog razloga, kao što je ako su osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje funkcije, ako nestručno ili nesavjesno obavljaju funkciju ili ako trajno izgube sposobnost za vršenje funkcije.<sup>1143</sup> Zaposleni takođe ne mogu biti razriješeni bez opravdanog razloga. Razlozi za povredu službene dužnosti i raskid ugovora propisani su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.<sup>1144</sup>

Predsjednik i članovi Senata DRI uživaju funkcionalni imunitet za mišljenje dato ili odluku donijetu u vršenju svoje funkcije, osim ako se radi o krivičnom djelu.<sup>1145</sup>



### INDIKATOR 9.1.3 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je revizorska institucija bez spoljašnjih uticaja u obavljanju svog rada u praksi?**



Revizorska institucija radi bez miješanja drugih aktera i njene aktivnosti su nestranačke, odnosno ne pokazuju znake pristrasnosti, iako ima navoda o političkim imenovanjima u Senatu DRI, jer su neki članovi prije imenovanja bili na visokim pozicijama u političkim partijama.

DRI nije prijavila slučajeve političkog miješanja u vršenje svojih dužnosti.

Takođe, nema prijavljenih slučajeva političkog angažmana ili drugih aktivnosti zaposlenih u DRI. Ne postoje ni izvještaji ili dokazi o razrješenju bilo kog zaposlenog DRI bez opravdanog razloga, čime se Institucija oslobađa od bilo kakvog neispravnog postupanja, posebno iz političkih razloga.

Međutim, neki od članova Senata DRI bili su politički aktivni kao visokorangirani članovi političkih partija prije imenovanja u Senat, što je kritikovano od strane NVO, medija i opozicionih partija. Neki od njih su takođe umiješani u navodne korupcijske skandale u vezi sa zloupotrebom javnih resursa u partijske svrhe.<sup>1146</sup> Iz ovih razloga, DRI se ponekad suočava sa negativnim reakcijama političkih partija prilikom predstavljanja svojih izvještaja, koje ih namjerno optužuju da su izvještaji politički instruisani pokušavajući da diskredituju nalaze revizije.<sup>1147</sup>

### UPRAVLJANJE

#### INDIKATOR 9.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje bi osigurale da javnost može da dobije relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama DRI?**



Postoje sveobuhvatne odredbe koje omogućavaju poslanicima i javnosti da dobiju informacije o organizaciji i funkcionisanju revizorske institucije, o odlukama koje ih se tiču i o tome kako su te odluke donijete.

DRI ima obavezu da pripremi dokumentaciju, kao što su revizija završnog računa budžeta<sup>1148</sup>, revizorski izvještaji, pregled svojih saznanja o budžetu i stanju imovine<sup>1149</sup>, izvještaje nakon što subjekti revizije izjasne o nalazima revizije<sup>1150</sup>, preporuke u postupku donošenja budžeta Crne Gore i završnog računa budžeta Crne Gore<sup>1151</sup> i dr.

DRI podnosi godišnji izvještaj o radu Skupštini<sup>1152</sup> i Vladi do kraja oktobra.<sup>1153</sup> DRI podnosi posebne izvještaje i daje savjete na osnovu saznanja dobijenih putem revizije.<sup>1154</sup> Godišnji izvještaj je javno objavljen dokument i Institucija ga objavljuje na svojoj internet stranici u roku od sedam dana.<sup>1155</sup> DRI je potpisala i Protokol o saradnji sa Skupštinom radi dostavljanja dokumenata, kao što su podaci o broju izvršenih revizija, date preporuke, mišljenja, nalazi iz revizorskih izvještaja koji sadrže sistemske nepravilnosti, kao i prijedlozi za neophodne sistemske promjene u oblasti javnih finansija i izvještaj o pojedinačnim revizijama sa uslovnim i negativnim mišljenjem.<sup>1156</sup>

## INDIKATOR 9.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji transparentnost u radu i odlukama revizorske institucije u praksi?**

Ocjena

100

*Poslanici i javnost mogu lako da dobiju relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju DRI, o odlukama koje se njih tiču i načinu na koji su te odluke donijete putem internet stranice DRI.*

DRI objavljuje Godišnji izvještaj o aktivnostima na svojoj internet stranici, poštujući propisane rokove.<sup>1157</sup> Takođe, na stranici se nalaze revizorski izvještaji<sup>1158</sup>, posebni izvještaji<sup>1159</sup> i izvještaj o prijedlogu završnih računa budžeta<sup>1160</sup>, i lako su dostupni.

Godišnji izvještaj o aktivnostima<sup>1161</sup>, izvještaji o sprovedenoj reviziji i izvještaji o prijedlogu završnog računa budžeta<sup>1162</sup> dostavljaju se zakonodavnom tijelu u propisanom zakonskom roku. DRI u svom godišnjem izvještaju o aktivnostima daje detaljne informacije o svom radu, zbirne revizorske izvještaje, sistemske preporuke, reviziju realizacije preporuka i druge aktivnosti koje obuhvataju upravljanje ljudskim resursima, budžet Ustanove i dr.<sup>1163</sup>

Svaki dokument je lako dostupan, uključujući revizije, uputstva, strategije, priručnike, metode revizije, unutrašnju organizaciju itd. DRI takođe proaktivno objavljuje informacije u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>1164</sup>

## INDIKATOR 9.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje bi osigurale da DRI mora da izvještava o svojim postupcima i bude odgovorna za iste?**

Ocjena

50

100

*Iako postoji veliki broj zakona i odredbi kojim Skupština poziva DRI na odgovornost, oni sadrže rupe u smislu nepostojanja obaveze da DRI Skupštini*

*dostavlja rezultate revidiranih finansijskih izvještaja, i mehanizma na osnovu kojih bi subjekti revizije mogli da ulože žalbu na nalaze revizije.*

DRI je dužna da dostavi Skupštini i Vladi sveobuhvatan godišnji izvještaj o aktivnostima do kraja oktobra.<sup>1165</sup> Parlament treba da odlučuje o ovom izvještaju.<sup>1166</sup>

Sadržaj godišnjeg izvještaja mora da sadrži procjenu da li iznosi dati u završnom računu budžeta odgovaraju iznosima navedenim u evidenciji i da li su kontrolisani prihodi, rashodi i imovina pravilno dokumentovani u skladu sa propisima i opštim standardima.<sup>1167</sup> Pored toga, izvještaj mora da sadrži ocjenu u vezi sa bitnim slučajevima u kojima se ne poštuju pravila i propisi o budžetu i ekonomskim poslovima države, bitne primjedbe na uočene nedostatke kod subjekta revizije i mjere koje se preporučuju.<sup>1168</sup>

Skupština povjerava reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja DRI odgovarajućoj stručnoj organizaciji.<sup>1169</sup> Ukoliko Skupština to ne uradi, Senat DRI vrši izbor ovlašćenog revizora ili društva za reviziju.<sup>1170</sup> Međutim, ne postoji zakonska obaveza dostavljanja rezultata finansijske revizije DRI Skupštini ili drugom ovlašćenom organu. Pored toga, zakon ne predviđa da li finansijska revizija treba da bude javno objavljena.

Subjekti revizije DRI nemaju pravo osporavanja niti podnošenja žalbe na rezultate revizije, već samo mogu da se izjasne o revizorskom izvještaju, u roku koji odredi DRI.<sup>1171</sup> Po pravilu, DRI izvještava Skupštinu i Vladu nakon što se subjekt revizije izjasni o rezultatu revizije.<sup>1172</sup>

DRI objavljuje sve izvještaje, strategije, nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja stručnjaka datih u vezi sa nacrtima i prijedlozima zakona, spiskove državnih službenika i funkcionera i dr.<sup>1173</sup>

## INDIKATOR 9.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri DRI mora da prijavi i da bude odgovorna za svoje postupke u praksi?**



*Iako DRI za svoj rad odgovara Skupštini kroz sveobuhvatan godišnji izvještaj, revidirani finansijski izvještaj se ne dostavlja Skupštini niti se objavljuje. Takođe, revidirane institucije ne mogu da ulože žalbu na ocjenu DRI.*

DRI je u 2021. i 2022. godini pripremala sveobuhvatne godišnje izvještaje o radu u skladu sa propisanom obavezom. Godišnji izvještaj o radu sadržao je izvode iz izvršenih revizorskih izvještaja, preporuke za sistemske promjene, reviziju realizacije preporuka, uz prikaz ostalih aktivnosti, koji prikazuje kapacitete, potrošnju budžeta, upravljanje ljudskim resursima i ukupan rad u periodu koji je Institucija ocjenjivala.<sup>1174</sup>

Nema informacija da li je Skupština odabrala odgovarajuću stručnu organizaciju za reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja DRI u 2021. i 2022. Međutim, prema podacima Agencije za sprječavanje korupcije, Eksterna kontrola bužeta DRI za 2020. godinu povjerena je Državnom uredu za reviziju Republike Hrvatske.<sup>1175</sup> Revidirani godišnji finansijski izvještaj nije javno dostupan dokument, iako zakonski okvir ne propisuje da treba bude povjerljiv. Takođe, DRI ne dostavlja Skupštini rezultate nezavisne godišnje finansijske revizije, ali ih, s druge strane, ni poslanici ne traže.

Pregledom internet stranice Skupštine, utvrđeno je da se godišnji izvještaj DRI<sup>1176</sup> i izvještaj o prijedlogu završnog računa budžeta<sup>1177</sup> dostavljaju Skupštini i o njima raspravlja Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i na plenarnoj sjednici Skupštine. DRI je saopštila da je sve revizorske izvještaje sa uslovnim i negativnim mišljenjem dostavila Skupštini u skladu sa Protokolom o saradnji.<sup>1178</sup>

Kao što je pomenuto, nije moguće osporiti niti uložiti žalbu na rezultate revizorskog izvještaja koji je pripremila DRI. Međutim, koristi se pravo na

izjašnjavaње o revizorskom izvještaju. Državno preduzeće 13. Jul – Plantaže usprotivilo se dvostrukom negativnom mišljenju DRI o godišnjem finansijskom izvještaju za 2018. godinu tako što je angažovao Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore da se izjasni u njihovo ime.

Institut sertifikovanih računovođa tvrdi da nema uslova za izražavanje negativnog mišljenja s obzirom na to da DRI koristi drugačiju metodologiju koja ni u kom slučaju ne može da dovede u pitanje vjerodostojnost i objektivnost finansijskih izvještaja Plantaža, jer bi to značilo da su sve prethodno angažovane ugledne revizorske kuće pogriješile.<sup>1179</sup>

## INDIKATOR 9.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje mehanizmi da se obezbijedi integritet revizorske institucije?**



*Postoje sveobuhvatne odredbe koje pokrivaju sukob interesa, poklone i gostovanja, kao i ograničenja po prestanku funkcije kako bi se osigurao integritet službenika i osoblja DRI.*

Osim Zakona o sprječavanju korupcije koji reguliše pitanja kao što su sukob interesa, planovi integriteta, prijavljivanje imovine i nadležnosti Agencije za sprječavanje protiv korupcije, DRI ima svoj Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, koji se primjenjuje na članove Senata DRI koji su javni funkcioneri, kao i državne revizore.<sup>1180</sup> Pokriva etička načela, opšteprihvaćena pravila ponašanja i profesionalne standarde kao što su integritet, pošteno ponašanje, nezavisnost, objektivnost, nepristrasnost, politička neutralnost, sprječavanje korupcije,<sup>1181</sup> sprječavanje sukoba interesa, čuvanje tajnosti podataka, kompetentnost i profesionalno ponašanje.<sup>1182</sup> Kodeksom je zabranjeno korišćenje službenog položaja u DRI za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi za sebe, porodicu, blisku rodbinu, prijatelje ili druga pravna

ili fizička lica ili za primanje poklona velike vrijednosti.<sup>1183</sup>

Etički odbor DRI je zadužen za praćenje primjene Etičkog kodeksa. Etičku komisiju čine predsjednik DRI i dva člana imenovana iz redova zaposlenih na period od dvije godine.<sup>1184</sup> Jedna od osnovnih aktivnosti Etičkog odbora je davanje mišljenja po žalbama na ponašanje i rad državnih revizora i drugih zaposlenih u DRI.<sup>1185</sup>

Ograničenja po prestanku funkcije su obuhvaćena Zakonom o sprječavanju korupcije, kao što je pravilo da javni funkcioner (član Senata DRI) ne može obavljati nikakvu upravljačku ili revizorsku funkciju u subjektu revizije dvije godine po prestanku javne funkcije.<sup>1186</sup>

## INDIKATOR 9.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet revizorske institucije osiguran u praksi?**



*Poznati slučajevi navodnog sukoba interesa i nedoličnog ponašanja u revizorskim izvještajima pokazuju neslaganja u sistemu integriteta DRI. Iako DRI ne prijavljuje nijedan slučaj kršenja etike, nedostaju informacije o tome kako DRI sprovodi postojeća pravila, istražuje navodno nedolično ponašanje ili sankcioniše nedolično ponašanje.*

Rad internog Etičkog odbora DRI nije transparentan u pogledu sastava odbora, detalja o predmetima kojima se bavi proaktivno ili na osnovu inicijativa ili statistike odluka koje donosi, što otežava procjenu efikasnosti njegovog rada. Prema Godišnjem izvještaju o aktivnostima na sprovođenju i unaprjeđenju upravljanja i kontrola za 2020. i 2021. godinu<sup>1187</sup>, DRI nije prijavila slučajeve kršenja Etičkog kodeksa. U istom izvještaju, DRI je takođe navela da se zaposleni kontinuirano obučavaju o pitanjima integriteta, iako detalji o broju obuka, prisustvu zaposlenih i konkretnim temama obuka nisu javno dostupni.<sup>1188</sup> S druge strane, prema javnim izjavama

zaposlenih u DRI, efikasnost Etičkog odbora u zaštiti integriteta njihovog rada i zaštite zaposlenih od nedozvoljenog uticaja nadređenih nije pozitivno ocijenjena.<sup>1189</sup>

Međutim, u toku je spor da li je Zoranu Jeliću, članu Senata DRI od 2017. godine, omogućeno da istovremeno bude član Odbora za reviziju Prve banke Crne Gore u periodu od marta do decembra tokom kojih je prihodovao blizu šest hiljada eura.<sup>1190</sup> Istovremeno, EPCG AD, državno preduzeće koje je jedan od subjekata koji može da bude predmet revizije DRI, posjedovalo je 20% akcija banke, zbog čega je moglo doći do sukoba interesa u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije.<sup>1191</sup> Agencija za sprječavanje korupcije je 2018. godine odlučila da se Jelićev slučaj ne može smatrati sukobom interesa, ali je Upravni sud tu odluku ukinuo i dva puta vraćao predmet Agenciji na ponovno odlučivanje, 2020. i 2022. godine.<sup>1192</sup> Iako je Agencija obavezna da se pridržava pravnog tumačenja Upravnog suda<sup>1193</sup>, još uvijek nije donijela zakonitu odluku kojom bi se slučaj okončao. U međuvremenu, nema informacija da li je Etički odbor DRI pokrenuo bilo kakvu inicijativu u ovom slučaju.

Takođe, 13. Jul – Plantaže AD, najveća crnogorska vinarija, imala je zamjerku jer je revizorski izvještaj o njihovom poslovanju otkrio povjerljive informacije kompanije. Iz kompanije su najavili da će podnijeti žalbu Senatu, u skladu sa odredbama Etičkog kodeksa, kako bi se razmotrila etička odgovornost državnih revizora koji su saopštili podatke subjekta revizije.<sup>1194</sup> I u ovom slučaju nema informacija da li je kompanija Plantaže zaista pokrenula ovu inicijativu i da li je Etički odbor preduzeo bilo kakve korake da to istraži.

## INDIKATOR 9.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi revizorske institucije rodno osjetljivi?**



*Rodno osjetljivi protokoli i smjernice postoje, ali sadrže rupe i/ili se samo djelimično primjenjuju. Ne postoje jasni rodno osjetljivi protokoli i smjernice.*

DRI je dužna da primjenjuje odredbe Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, koji predviđa da se službenici se mogu obratiti pritužbom starješini državnog organa (rukovodiocu sektora) ukoliko neko krši njihova prava. Rukovodilac sektora ili ovlašćeni službenik obavezan je da ispita navode iz pritužbe i pisano odgovori podnosiocu.<sup>1195</sup> Međutim, ni u jednom od ova dva kodeksa nije definisano da li u ispitivanje navoda mora da bude uključeno žensko osoblje, bez obzira na situaciju koja se dogodila. Nije moguće procijeniti da li Institucija prikuplja podatke o pritužbama razvrstane po polu, jer nema dostupnih podataka o tome da li je to ikada rađeno.

Prilikom objavljivanja zadataka revizije, državni revizor ne treba da diskriminiše građane, između ostalog, na osnovu njihovog pola, rodnog identiteta i seksualne orijentacije.<sup>1196</sup> Po otpočinjanju date revizije, državni revizor je dužan da potpiše izjavu o nepristrasnosti i nezavisnosti i izjavu dostavi Etičkom odboru, koji odlučuje da li državni revizor treba da bude isključen iz poslova revizije.<sup>1197</sup> I u ovom slučaju, ako državni revizori prekrše Kodeks, nije propisano da u ispitivanje navoda treba da bude uključeno žensko osoblje.

Institucija obezbjeđuje službenicima i osoblju materijale za obuku i podizanje svijesti za optimalnu primjenu rodno osjetljivih mehanizama.

DRI je u saradnji sa Skupštinom organizovala sastanak sa predstavnicima Odbora za rodnu ravnopravnost i drugim zainteresovanim stranama o unaprjeđenju rodne ravnopravnosti, rodno odgovornom budžetiranju i kontroli korišćenja javnih sredstava i uspješnom sprovođenju javnih

politika u ovoj oblasti.<sup>1198</sup> Takođe, zaposleni su pohađali obuku o rodnoj ravnopravnosti u organizaciji Uprave za ljudske resurse.<sup>1199</sup> Važno je napomenuti da je u toku revizija uspjeha na temu Uspješnost sprovođenja rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, što će biti vrijedan dokument u ocjeni stanja rodne ravnopravnosti u zemlji.<sup>1200</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 9.3.1 EFIKASNA FINANSIJSKA REVIZIJA

**U kojoj mjeri revizorska institucija pruža efikasne revizije javne potrošnje?**



*Revizorska institucija ima puno ovlašćenje da nadgleda sve javne finansijske operacije i uvijek izvještava o rezultatima revizije zakonodavnom organu ili drugom državnom organu. Međutim, zbog svojih ograničenih resursa i velikog obima posla, domet DRI je nedovoljan da pokrije veći broj revidiranih lica na godišnjem nivou ili veći broj međusektorskih revizija i revizija uspjeha.*

DRI redovno sprovodi obavezne revizije (kao što je revizija izvještaja o budžetu na kraju godine i izvještaji političkih partija), uz sve veći broj drugih pojedinačnih revizija svake godine zasnovanih na procjeni rizika (ukupno 33 revizije tokom posljednje godine)<sup>1201</sup>. Svi izrađeni izvještaji se objavljuju na internet stranici, a neki se i posebno dostavljaju Skupštini i njenim radnim tijelima, na osnovu Protokola o saradnji koji su DRI i Skupština potpisali (svi revizorski izvještaji sa uslovnim i negativnim mišljenjima se dostavljaju Skupštini<sup>1202</sup>).

DRI je u posljednjih pet godina radila na izradi svojih metodoloških smjernica kako za pripremu godišnjeg plana revizije i procjenu rizika, tako i za sprovođenje samih revizija i praćenje sprovođenja.<sup>1203</sup> Sve finansijske revizije i revizije usklađenosti se sprovode za prethodnu fiskalnu godinu, dok revizije uspjeha obično pokrivaju duži period pošto je u

njihovom fokusu ispitivanje javnih politika, a ne godišnjih finansijskih izvještaja.

Većinu godišnjih aktivnosti DRI i dalje čine finansijske revizije i revizije usklađenosti, uz sve veći broj revizija uspjeha koje se sprovode (2019. i 2020. godine sprovedene su po tri revizije uspjeha, 2021. šest, 2021. pet i četiri 2022. godine).<sup>1204</sup> Iako to nije dovoljno, DRI postepeno gradi kapacitete za ovu vrstu revizije, kako angažovanjem više revizora u sektoru za reviziju uspjeha, tako i obukom postojećeg osoblja.

Izveštaji DRI o nalazima revizije mogu se smatrati sveobuhvatnim. Finansijske revizije i revizije usklađenosti uvijek obuhvataju planiranje i potrošnju budžeta, tačnost finansijskog izvještaja, trezorsko poslovanje, upravljanje javnom imovinom, sistem javnih nabavki kao i sistem javne interne finansijske kontrole.<sup>1205</sup> Interne kontrole su uvijek uključene u finansijsku reviziju i reviziju usklađenosti pojedinačnih revizorskih subjekata, ali su povremeno i poseban predmet revizije uspjeha.<sup>1206</sup> Sadržaj i struktura izvještaja o uspjehu su raznovrsniji i obično zavise od predmeta, pri čemu se standardizacija obezbjeđuje kroz interne akte.<sup>1207</sup>

DRI se sporadično bavi ekološkim i klimatskim uticajem, uglavnom u okviru projektne saradnje sa drugim DRI. Na primjer, 2021. godine DRI je sprovedla međunarodnu paralelnu reviziju uspjeha sa fokusom na „Upravljanje intervencijama u slučaju iznenadnog zagađenja u Jadranskom moru“<sup>1208</sup>, dok je 2019. objavila reviziju uspjeha u vezi sa zaštitom životne sredine sa fokusom na spremnost države na zaštitu od šumskih požara.<sup>1209</sup>

## INDIKATOR 9.3.2 OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE NEDOLIČNOG PONAŠANJA

**Da li revizorska institucija otkriva i istražuje nedolično ponašanje javnih funkcionera?**



*DRI ima neophodna sredstva da otkriva i istražuje nedolično ponašanje, ali nema nadležnosti da primijeni sankcije. Nedostaju i informacije o tome da li je DRI zaista otkrila nedolično ponašanje i da li su drugi akteri kao što su Tužilaštvo, Skupština ili Vlada primijenili sankcije u vezi sa tim.*

DRI ima pravo uvida u svu potrebnu evidenciju za utvrđivanje zloupotrebe sredstava i nepravilnosti u javnoj potrošnji.

Ovo uključuje: finansijske iskaze, izvještaje, finansijske evidencije, nalaze interne kontrole i druge evidencije, kao i dokumenta ili obavještenja povjerljivog karaktera ili dokumenta koja predstavljaju poslovnu i drugu tajnu.<sup>1210</sup>

U slučaju da subjekt revizije ne dostavi svu dokumentaciju potrebnu za rad revizora ili da netačne podatke, zakonom su predviđene novčane kazne u iznosu od 1.000 do 20.000 eura za subjekt revizije, i od 50 do 1.000 eura za odgovorno lice u pravnom licu.<sup>1211</sup> Međutim, ne postoje zvanične informacije da li je DRI do danas sankcionisala neko pravno ili odgovorno lice, a službenici DRI su potvrdili da takav postupak, prema njihovom saznanju, nikada nije sproveden.<sup>1212</sup> Pored toga, nisu predviđene zakonske kazne ukoliko subjekt revizije ne primijeni preporuke DRI.

Ako je bilo kojom radnjom subjekta revizije nanesena šteta državnoj imovini, DRI je dužna da obavijesti državnog tužioca.<sup>1213</sup> Pored toga, dužna je da pokrene krivičnu prijavu, ako u postupku revizije utvrdi da postoji osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo.<sup>1214</sup> Nema informacija da li je DRI protiv nekoga podnijela krivične prijave, ali je dostavila šest revizorskih izvještaja sa negativnim mišljenjem Tužilaštvu, navodi se u posljednjem godišnjem izvještaju.<sup>1215</sup> Tužilaštvo ne obavještava

revizore o statusu predmeta formiranih na osnovu revizorskih izvještaja, jer takva zakonska obaveza ne postoji. Međutim, čini se da su se nedavne promjene u rukovodstvu državnog tužilaštva poklopile sa prihvatanjem revizorskih izvještaja kao osnove za pokretanje krivičnih istraga, pošto je tužilaštvo tražilo dodatne informacije od DRI u nekoliko slučajeva tokom 2022. godine.<sup>1216</sup>

DRI nema političku moć ili uticaj da identifikuje odgovornosti državnih službenika. Štaviše, Institucija je obavezna da se uzdrži od donošenja političkih ocjena ili odluka i da se ograniči na informisanje i savjetovanje primaoca izvještaja o bitnim činjenicama i mogućim posljedicama ukoliko se revizija dotiče političke odluke.<sup>1217</sup> Institucija može obavijestiti Skupštinu ili Vladu samo podnošenjem revizorskih izvještaja. Nakon toga, Skupština i Vlada odlučuju da li će funkcioneri biti kažnjeni zbog njihovih rezultata ili nedoličnog ponašanja. Uloga DRI je u ovom slučaju samo indirektna i sve što može da uradi jeste da ukaže na nepravilnosti i predloži mjere za njihovo otklanjanje.

### INDIKATOR 9.3.3 POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA

**U kojoj mjeri je DRI efikasna u poboljšanju finansijskog upravljanja Vlade?**



*DRI daje sveobuhvatne, dobro utemeljene i realistične preporuke o tome kako poboljšati finansijsko upravljanje i uključuje Vladu u dalje praćenje efikasnosti kako bi se osiguralo njihovo sprovođenje. Međutim, sprovođenje preporuka je i dalje na jako niskom nivou.*

Procenjujući sve preporuke u revizorskim izvještajima objavljenim u periodu 2020-2023, većina njih je bila utemeljena, realistična i ostvariva, zasnovana isključivo na zakonskom okviru. Iako je većina preporuka konkretna i lako ih je otkriti u okviru finansijskog sistema, DRI ih takođe može postaviti na širok način, a preporuke mogu na kraju

ostati nesprovedene zbog činjenice da uključuju previše faktora za njihovo sprovođenje.<sup>1218</sup>

U poređenju sa izvještajima o usklađenosti i finansijskoj reviziji, gdje su preporuke uglavnom konkretne, formalne i često doslovno ponavljane u više izvještaja (pošto se posmatraju iste oblasti rada), izvještaji revizije uspjeha sadrže raznovrsnije preporuke, od konkretnih pitanja do formulisanja politike i dovođenje u pitanje određenih pravnih dokumenata ili načina njihovog tumačenja ili sprovođenja.

Subjekt revizije ima zakonsku obavezu da obavijesti DRI o tome šta je urađeno na sprovođenju preporuka u roku koji odredi DRI, obično šest mjeseci od objavljivanja izvještaja.<sup>1219</sup> U slučaju da subjekt revizije to ne učini, Senat može odlučiti da izvrši naknadnu reviziju.<sup>1220</sup> DRI je 2022. godine izvršila tri naknadne revizije. Prema nalazima DRI, u periodu od oktobra 2021. do oktobra 2022. godine, od 412 preporuka, revidirani subjekti su u potpunosti sproveli samo 195.<sup>1221</sup> Ipak, Evropska komisija je napomenula da je DRI poboljšala svoje kapacitete za praćenje preporuka revizije,<sup>1222</sup> uglavnom zato što je metodologija praćenja usvojena i zato što je DRI započela praksu sprovođenja procjene sprovođenja (ne nužno nakon revizije, već pregleda dokumentacije koja omogućava revizorima da provjere status sprovođenja). Na svojoj novoj internet stranici, DRI je kreirala i poseban *Registar preporuka*, koji sadrži statusne informacije o tome da li je preporuka sprovedena ili ne.<sup>1223</sup>

Vlada je dužna da prati realizaciju preporuka iz revizije Završnog izvještaja o budžetu i dostavlja tromjesečne izvještaje Skupštini,<sup>1224</sup> dok DRI u narednoj godišnjoj reviziji iznosi pregled svojih ocjena sprovođenja preporuka. Na osnovu godišnje revizije Izvještaja o budžetu na kraju godine i zaključaka Skupštine kojima se svake godine u potpunosti potvrđuju preporuke DRI,<sup>1225</sup> Vlada donosi akcioni plan za sprovođenje preporuka<sup>1226</sup> i kvartalno izvještava o njegovoj realizaciji, ali formalno, bez ulaženja u suštinu, jer Vlada ponekad previše opšte preporuke DRI ne razlaže na konkretne aktivnosti, ne imenuje institucije nadležne

za sprovođenje mjera i ne pruža dokaze o sprovedenim konkretnim reformama.<sup>1227</sup> Analiza DRI o primjeni ovih preporuka pokazuje da gotovo da nema podudaranja sa izvještajima Vlade<sup>1228</sup> i ukazuje na nizak nivo sprovođenja.

## INTERAKCIJE

Tri stuba sa kojima Državna revizorska institucija ima najveću interakciju su zakonodavna, izvršna vlast i političke partije. Zakonodavna vlast i DRI su povezane na osnovu zakonskih obaveza i Protokola o saradnji. DRI je za svoj rad odgovara zakonodavnoj vlasti i ima obavezu da je daje savjete u oblasti finansija. DRI takođe za svoj rad odgovara zakonodavnoj vlasti podnošenjem godišnjeg izvještaja. DRI ima zakonsku obavezu revizije završnih računa budžeta koje priprema izvršna vlast, što je jedna od njenih glavnih funkcija. Komunikacija između Vlade i DRI u vezi sa kontrolom sprovođenja i uticajem preporuka se odvija preko Skupštine, jer Skupština obavezuje Vladu da sprovodi preporuke DRI i o tome izvještava kroz svoje zaključke. S obzirom na to da se tužilaštvo ubraja u izvršnu vlast, interakcija sa DRI je regulisana zakonom i Protokolom o saradnji, što rezultira time da DRI neke od svojih izvještaja šalje i tužilaštvu, kako bi se njihova pažnja usmjerila na probleme koji su registrovani. DRI vrši reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja političkih partija. Takođe, tri od četiri člana Senata su bila povezana sa političkim partijama prije stupanja na dužnost. Političke partije pokušavaju da ospore nalaze revizije i optužuju DRI da su izvještaji politički instruisani kada nisu zadovoljni izraženim mišljenjem, što negativno utiče na antikorupcijski rad ovog stuba.

## PREPORUKE

- + U postupku imenovanja novih članova senata DRI, Skupština treba da pokuša da postigne veći konsenzus o potencijalnim kandidatima o kojima glasa i da, osim insistiranja na stručnim kompetencijama, odabere one kandidate sa iskustvom u borbi protiv korupcije i ne odabere kandidate koji nemaju besprekorne rezultate u pogledu integriteta.
- + Zakon o DRI tako što će jasno odrediti da član Senata ne može biti član političke partije najmanje pet godina prije stupanja na funkciju.
- + Na svojoj internet stranici, DRI treba da javno objavljuje finansijske revizije koje u njeno ime sprovodi spoljni nezavisni revizor.
- + DRI treba da uvrsti nalaze svoje jedinice za internu reviziju u svoj godišnji izvještaj.
- + DRI treba da iskoristi različite mjere koje joj stoje na raspolaganju da obezbijedi odgovarajuću kontrolu sprovođenja svojih izvještaja, sankcioniše revizorske subjekte koji ne daju na uvid svoju dokumentaciju revizorima, kao i da intenzivira rad na pozivanju na odgovornost za štetu nanijetu državnoj imovini, i uvođenju mogućnosti da državni revizori prijave krivična djela.
- + Etički odbor treba da bude transparentniji:
  - Imena članova Etičkog odbora treba javno objaviti;
  - treba objaviti informacije o preduzetim radnjama u vezi sa navodima protiv osoblja DRI.



## IZVORI

- <sup>1115</sup> Državna revizorska institucija. 2018. Interna procedura za izradu prijedloga budžeta DRI, broj 4012/18-06-2411/1, Podgorica, 13.12.2018.
- <sup>1116</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. Sl. list RCG br. 28/04, 27/06 i 78/06 i „Sl. list CG“, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17).
- <sup>1117</sup> Zvanični podaci o planiranim i utrošenim sredstvima preuzeti su iz godišnjih zakona o budžetu i izvještaja o budžetu na kraju godine, dostupnih na sajtu Skupštine Crne Gore, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/>.
- <sup>1118</sup> eKapija. 2022. Predstavljamo nagrađena rješenja na konkursu za budući izgled zgrade DRI, <https://me.ekapija.com/news/3614036/predstavljamo-nagradjena-rjesenja-na-konkursu-za-buduci-izgled-zgrade-dri-foto>.
- <sup>1119</sup> Vijesti. 2023. Vlada za 6,3 miliona eura kupila od Atlas banke blizu 2.800 kvadrata za potrebe državnih organa, <https://www.vijesti.me/tv/emisije/650502/vlada-za-63-miliona-eura-kupila-od-atlas-banke-blizu-2800-kvadrata-za-potrebe-drzavnih-organa>.
- <sup>1120</sup> Državna revizorska institucija. 2020. Spisak zaposlenih na dan 01.09.2020. godine, [http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak\\_zaposlenih\\_u\\_Drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji\\_na\\_dan\\_01.09.2020\\_godine.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak_zaposlenih_u_Drzavnoj_revizorskoj_instituciji_na_dan_01.09.2020_godine.pdf) (posjećeno 10. decembra 2022. godine).
- <sup>1121</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Spisak zaposlenih na dan 26. jul 2021. godine, [http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak\\_zaposlenih\\_u\\_Drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji\\_na\\_dan\\_26.07.2021\\_godine.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak_zaposlenih_u_Drzavnoj_revizorskoj_instituciji_na_dan_26.07.2021_godine.pdf) (posjećeno 10. decembra 2022. godine).
- <sup>1122</sup> Državna revizorska institucija. 2022. Spisak zaposlenih na dan 7. oktobra 2022. godine, [http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak\\_zaposlenih\\_u\\_Drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji\\_na\\_dan\\_07.10.2022\\_godine.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak_zaposlenih_u_Drzavnoj_revizorskoj_instituciji_na_dan_07.10.2022_godine.pdf) (posjećeno 10. decembra 2022. godine).
- <sup>1123</sup> Državna revizorska institucija. Nema datuma. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, [http://www.dri.co.me/1/doc/Pravilnik\\_o\\_unutrašnjoj\\_organizaciji\\_i\\_sistematizaciji\\_radnih\\_mjesta\\_u\\_Drzavnoj\\_revizorskoj\\_instituciji.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Pravilnik_o_unutrašnjoj_organizaciji_i_sistematizaciji_radnih_mjesta_u_Drzavnoj_revizorskoj_instituciji.pdf) (posjećeno 10. decembra 2022. godine).
- <sup>1124</sup> Intervju sa višim revizorom iz DRI, novembar 2022.
- <sup>1125</sup> Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 458.
- <sup>1126</sup> Zaposleni su pohađali obuke organizovane od strane različitih relevantnih institucija i organizacija, kao što su Institut računovođa i revizora Crne Gore, Institut sertifikovanih računovođa i revizora Crne Gore, Institut za standardizaciju Crne Gore i dr. Izvor: Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 461.
- <sup>1127</sup> Plan obuka za 2022. godinu, [http://www.dri.co.me/1/doc/Plana\\_obuka\\_za\\_2022\\_godinu.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Plana_obuka_za_2022_godinu.pdf) (posjećeno 10. decembra 2022. godine).
- <sup>1128</sup> Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 01/07 i 38/13, član 82 stav 1, tačka 14.
- <sup>1129</sup> Ustav Crne Gore, član 144, stav 3.
- <sup>1130</sup> Ustav Crne Gore, str. 62. DRI koristi metode za obavljanje svojih revizija predviđene Uputstvima o metodologiji vršenja finansijskih revizija i revizija pravilnosti i Uputstvima o metodologiji vršenja revizije uspjeha, kao što su pregledanje, posmatranje, ispitivanje, konfirmacija, analitičke procedure, druge relevantne procedure, intervjui, ankete itd. Institucija u planiranju i sprovođenju finansijske revizije i revizije pravilnosti primjenjuje metodologiju u skladu s ISSAI standardima za preliminarno utvrđivanje rizika, materijalnosti i uzorka. Ukoliko se u postupku predmetne revizije procjeni da navedena metodologija nije primjenjiva, državni revizor je u obavezi da procjenu rizika, materijalnosti i izbor metoda za uzorkovanje izvrši na osnovu profesionalnog prosuđivanja. Vidjeti: Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti, na: [http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo\\_o\\_metodologiji\\_vrsenja\\_finansijske\\_revizije\\_i\\_revizije\\_pravilnosti.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo_o_metodologiji_vrsenja_finansijske_revizije_i_revizije_pravilnosti.pdf); Državna revizorska institucija, Uputstvo o metodologiji vršenja revizije uspjeha, dostupno na: [http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo\\_o\\_metodologiji\\_vrsenja\\_revizije\\_uspjeha.pdf](http://www.dri.co.me/1/doc/Uputstvo_o_metodologiji_vrsenja_revizije_uspjeha.pdf); Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti, „Sl. list CG“, br. 07/15, član 22.
- <sup>1131</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06 i 78/06 i „Sl. list CG“, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17).
- <sup>1132</sup> Ustav Crne Gore, član 144 stav 2.
- <sup>1133</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, član 55 stav 3 („Sl. list CG“, br. 03/20 i 038/20).
- <sup>1134</sup> Radulović B., Priručnik o reviziji javnog sektora (Podgorica: Državna revizorska institucija, 2018.), dostupno na: [http://www.dri.co.me/1/doc/Priručnik\\_-\\_Revizija\\_javnog\\_sektora\\_dr\\_Branislav\\_Radulović.PDF](http://www.dri.co.me/1/doc/Priručnik_-_Revizija_javnog_sektora_dr_Branislav_Radulović.PDF), str. 61.
- <sup>1135</sup> Na prava, dužnosti i disciplinsku odgovornost zaposlenih shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika i namještenika, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl. 49.
- <sup>1136</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 45 („Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06 i 78/06 i „Sl. list CG“, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17).
- <sup>1137</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 2. stav 2, Ibid.
- <sup>1138</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 54 stav 2 Ustava Crne Gore („Sl. list CG“, br. 01/07 i 38/13).
- <sup>1139</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06 i 78/06 i „Sl. list CG“, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 070/17, član 35.
- <sup>1140</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 41.

- <sup>1141</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 34 st.1 i 2.
- <sup>1142</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 33 stav 2 i 3.
- <sup>1143</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 34 stav 3.
- <sup>1144</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 02/18, 34/19, 08/21, dio VIII.
- <sup>1145</sup> Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 01/07 i 38/13, član 144 stav 5.
- <sup>1146</sup> Vijesti. 2017. Apel NVO: Ne imenujte Jelića za člana Senat DRI, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/91133/jelicevo-ime-je-sinonim-za-aferu-snimak-ne-imenujte-ga-za-clana-senata-dri>.
- <sup>1147</sup> Jedan od primjera: DN Dan, <https://www.dan.co.me/vijesti/ekonomija/milovic-dps-ova-revizorska-institucija-osmislila-scenario-protiv-spajica-5141658> (posjećeno 13. decembra 2022. godine).
- <sup>1148</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, čl. 9.
- <sup>1149</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 6 stav 2.
- <sup>1150</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 15 stav 2.
- <sup>1151</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl. 6.
- <sup>1152</sup> Ustav Crne Gore, član 144 stav 3.
- <sup>1153</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 19. stav 3.
- <sup>1154</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.18.
- <sup>1155</sup> Poslovnik o radu Državne revizorske institucije, član 61 („Sl. list CG“, br. 03/15).
- <sup>1156</sup> Protokol o saradnji između Državne revizorske institucije i Skupštine, član 4 stav 1 tačka 3 i 4, <https://api.skupstina.me/media/files/1617370876-protokol-o-saradnji-između-skupstine-crne-gore-i-drzavne-revizorske-institucije.pdf>.
- <sup>1157</sup> Državna revizorska institucija, Godišnji izvještaj o aktivnostima, <http://www.dri.co.me/godisnji-izvjestaj-dri> (posjećeno 15. decembra 2022. godine).
- <sup>1158</sup> Državna revizorska institucija, Revizorski izvještaji <http://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji>.
- <sup>1159</sup> Državna revizorska institucija, Posebni izvještaji <http://www.dri.co.me/posebni-izvjestaji>.
- <sup>1160</sup> Državna revizorska institucija, Revizija završnog računa budžeta <http://www.dri.co.me/revizija-završnog-racuna-budžeta>.
- <sup>1161</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Godišnji izvještaj o radu dostavljen Skupštini, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2673> (posjećeno 15. decembra 2022. godine).
- <sup>1162</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Revizija izvještaja o budžetu za 2021. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2949> (posjećeno 15. decembra 2022. godine).
- <sup>1163</sup> Državna revizorska institucija, 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2.
- <sup>1164</sup> Državna revizorska institucija. Slobodan pristup informacijama <http://www.dri.co.me/slobodan-pristup-informacijama> (posjećeno 15. decembra 2022. godine).
- <sup>1165</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.19.
- <sup>1166</sup> Protokol o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije Crne Gore, član 3 stav 1 tačka 2 i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 26.
- <sup>1167</sup> Protokol o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije Crne Gore, član 3 stav 1 tačka 2 i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 26.
- <sup>1168</sup> Protokol o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije Crne Gore, član 3 stav 1 tačka 2 i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 26.
- <sup>1169</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl. 28.
- <sup>1170</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl. 28.
- <sup>1171</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.15.
- <sup>1172</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.15.
- <sup>1173</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama.„Sl. list CG“, br. 44/12 i 30/17, član 12.
- <sup>1174</sup> Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, Podgorica.
- <sup>1175</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta, strana 152 [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2021.\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2021._godini.pdf) (posjećeno 16. decembra 2022. godine).
- <sup>1176</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Godišnji izvještaj o radu podnijet Skupštini, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2673> (posjećeno 16. decembra 2022. godine).
- <sup>1177</sup> Skupština Crne Gore. 2021. Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2020. godinu,, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2651> (posjećeno 16. decembra 2022. godine).
- <sup>1178</sup> Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 441.
- <sup>1179</sup> ND Vijesti. 2020. Plantaže: Nema uslova za iskazivanje negativnog mišljenja na reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/473977/plantaze-nema-uslova-za-iskazivanje-negativnog-misljenja-na-reviziju-godisnjeg-finansijskog-izvjestaja> (posjećeno 17. decembra 2022. godine).

- <sup>1180</sup> Državna revizorska institucija, Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, <http://www.dri.co.me/eticki-kodeks-za-drzavne-revizore-i-ostale-zaposlene-u-dri> (posjećeno 17. decembra 2022. godine).
- <sup>1181</sup> Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, poglavlje 2 član 1 stav 4.
- <sup>1182</sup> Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, poglavlje 1 stav 4.
- <sup>1183</sup> Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, poglavlje 2 član 5 stav 1.
- <sup>1184</sup> Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, poglavlje 3 stav 2.
- <sup>1185</sup> Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene, poglavlje 3 stav 3.
- <sup>1186</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, Službeni list CG, br. 53/14 i 42/17, član 15 stav 1 tačka 4.
- <sup>1187</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Godišnji izvještaji o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2020. i 2021. <http://www.dri.co.me/izvjestaji>.
- <sup>1188</sup> Državna revizorska institucija. 2021. Godišnji izvještaji o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2020. i 2021. <http://www.dri.co.me/izvjestaji>.
- <sup>1189</sup> Skupštinsko saslušanje kandidata za člana Senata DRI, gdje dva državna revizora koji su se prijavili na konkurs obrazlažu nedostatak sistema zaštite zaposlenih od mobinga, uključujući i nereagovanje Etičkog odbora, 08.03.2023., [https://www.youtube.com/watch?v=5-nr\\_w8L6y4](https://www.youtube.com/watch?v=5-nr_w8L6y4).
- <sup>1190</sup> Institut alternativa. 2018. Saopštenje: Upravni sud da hitno preispita Odluku ASK da Jelić nije u sukobu interesa, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/saopstenje-upravni-sud-da-hitno-preispita-odluku-ask-da-jelic-nije-u-sukobu-interesa/> (posjećeno 18. decembra 2022. godine).
- <sup>1191</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, Službeni list br. 053/14, 042/17, čl. 7-15.
- <sup>1192</sup> Institut alternativa. 2022. Saopštenje: Još jedan popravni za slučaj Jelić, <https://institut-alternativa.org/jos-jedan-popravni-za-slucaj-jelic/> (posjećeno 18. decembra 2022. godine).
- <sup>1193</sup> Zakon o upravnom sporu „Sl. list CG“, br. 54/16, član 56 stav 2.
- <sup>1194</sup> Vijesti. 2020. Plantaže: Nema uslova za iskazivanje negativnog mišljenja na reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/473977/plantaze-nema-uslova-za-iskazivanje-negativnog-misljenja-na-reviziju-godisnjeg-finansijskog-izvjestaja> (posjećeno 18. decembra 2022. godine).
- <sup>1195</sup> Etički kodeks državnih službenika i namještenika „Sl. list CG“, br. 50/18.
- <sup>1196</sup> Etički kodeks za državne revizore i ostale zaposlene, Poglavlje 2, član 3 stav 7, <http://www.dri.co.me/eticki-kodeks-za-drzavne-revizore-i-ostale-zaposlene-u-dri> (posjećeno 20. decembra 2022. godine).
- <sup>1197</sup> Etički kodeks za državne revizore i ostale zaposlene, Poglavlje 2, član 3 stav 8, 9 i 10.
- <sup>1198</sup> Državna revizorska institucija, Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 441.
- <sup>1199</sup> Državna revizorska institucija, Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 461.
- <sup>1200</sup> Revizija uspjeha, Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, [https://dri.co.me/doc/Izvjestaj\\_o\\_reviziji\\_uspjeha\\_Uspjesnost\\_sprovođenja\\_politike\\_rodne\\_ravnopravnosti.pdf](https://dri.co.me/doc/Izvjestaj_o_reviziji_uspjeha_Uspjesnost_sprovođenja_politike_rodne_ravnopravnosti.pdf).
- <sup>1201</sup> Svi revizorski izvještaji DRI dostupni su na njihovoj internet stranici, <http://www.dri.co.me/revizorski-izvjestaji> (posjećeno 21. decembra 2022. godine).
- <sup>1202</sup> Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 441.
- <sup>1203</sup> Interna metodološka dokumenta DRI: <https://dri.co.me/smjernice>.
- <sup>1204</sup> Podaci dostupni na internet stranici DRI, odjeljak sa izvještajima: <https://dri.co.me/revizorski-izvjestaji>.
- <sup>1205</sup> Na primjer, pogledati DRI. 2021. Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Državne izborne komisije za 2020. godinu: [https://www.dri.co.me/doc/Izvjestaj\\_o\\_reviziji\\_Godisnjeg\\_finansijskog\\_izvjestaja\\_Drzavne\\_izborne\\_komisije\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](https://www.dri.co.me/doc/Izvjestaj_o_reviziji_Godisnjeg_finansijskog_izvjestaja_Drzavne_izborne_komisije_za_2020_godinu.pdf).
- <sup>1206</sup> Revizija uspjeha efikasnosti interne revizije u javnom sektoru, 2017, dostupno na: [https://dri.co.me/doc/KONAČAN\\_IZVJEŠTAJ\\_-\\_EFIKASNOST\\_UNUTRAŠNJE\\_REVIZIJE\\_U\\_JAVNOM\\_SEKTORU.pdf](https://dri.co.me/doc/KONAČAN_IZVJEŠTAJ_-_EFIKASNOST_UNUTRAŠNJE_REVIZIJE_U_JAVNOM_SEKTORU.pdf).
- <sup>1207</sup> Uputstvo o metodologiji revizije uspjeha usvojeno je 2019. godine, <https://dri.co.me/uputstva>.
- <sup>1208</sup> Obim revizije obuhvatao je pregled propisa i dokumentacije u vezi sa radom nadležnih institucija, principima rada i djelovanja, zadacima i dužnostima, mjerama i postupcima za sprječavanje, smanjenje i otklanjanje posljedica iznenadnog zagađenja Jadranskog mora. [http://www.dri.co.me/doc/Izvjestaj\\_o\\_sprovođenju\\_međunarodne\\_paralelne\\_revizije\\_uspjeha\\_Upravljanje\\_intervencijama\\_u\\_slučaju\\_iznenadnog\\_zagađenja\\_u\\_Jadranskom\\_moru\\_.pdf](http://www.dri.co.me/doc/Izvjestaj_o_sprovođenju_međunarodne_paralelne_revizije_uspjeha_Upravljanje_intervencijama_u_slučaju_iznenadnog_zagađenja_u_Jadranskom_moru_.pdf) (posjećeno 20. decembra 2022. godine).
- <sup>1209</sup> Državna revizorska institucija. 2019. Izvještaj – konačni – o reviziji uspjeha. Uspješnost sprovođenja politike zaštite životne sredine u Crnoj Gori – zaštita od šumskih požara. [https://dri.co.me/doc/Izvjestaj\\_o\\_reviziji\\_uspjeha](https://dri.co.me/doc/Izvjestaj_o_reviziji_uspjeha).
- <sup>1210</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.10.
- <sup>1211</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji čl.52.
- <sup>1212</sup> Intervju sa državnim revizorom u novembru 2022. godine i predstavnikom Senata DRI, decembar 2022. godine, kao i predstavnikom NVO, novembar 2022. godine.
- <sup>1213</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, čl 22.
- <sup>1214</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, čl 23.
- <sup>1215</sup> Državna revizorska institucija, Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 441.

<sup>1216</sup> Intervju sa članom Senata DRI, decembar 2022. godine.

<sup>1217</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, čl. 16.

<sup>1218</sup> Na primjer, vidjeti: Državna revizorska institucija. 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 411.

<sup>1219</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 15.

<sup>1220</sup> Poslovnik Državne revizorske institucije, „Sl. list CG“, br. 03/15, član 48.

<sup>1221</sup> Državna revizorska institucija, . 2022. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2021 - oktobar 2022. godine, broj 06-035/22-2340/2, str. 407.

<sup>1222</sup> Smjernice za izradu, praćenje i kontrolu realizacije preporuka Državne revizorske institucije, [https://dri.co.me/doc/Smjernice\\_za\\_izradu\\_praćenje\\_i\\_kontrolu\\_realizaciju\\_preporuka\\_DRI.pdf](https://dri.co.me/doc/Smjernice_za_izradu_praćenje_i_kontrolu_realizaciju_preporuka_DRI.pdf).

<sup>1223</sup> Registar preporuka DRI <https://dri.co.me/registar-preporuka>.

<sup>1224</sup> Registar preporuka DRI <https://dri.co.me/registar-preporuka>, str. 440.

<sup>1225</sup> Zaključci Skupštine o posljednjem ovakvom izvještaju (2021), <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2949>

Praksa „jačanja“ preporuka DRI u reviziji izvještaja o budžetu na kraju godine usvajanjem istih kao skupštinskih zaključaka ima decenijsku tradiciju u crnogorskom parlamentu, svaki put uz apsolutnu podršku poslanika usvajanju zaključaka.

<sup>1226</sup> Akcioni plan objavljen 2022. godine: <https://www.gov.me/dokumenta/2ad2088a-4895-4cc9-8de7-510cf8e119e0> (posjećeno 22. decembra 2022. godine).

<sup>1227</sup> Akcioni planovi i izvještaji Vlade u vezi sa preporukama DRI naišli su na kritike civilnog društva zbog nastojanja da se samo ispuni forma i zadovolje kriterijumi, <https://institut-alternativa.org/en/press-release-plan-condemned-to-failure/>.

<sup>1228</sup> Državna revizorska institucija. Revizija izvještaja o radu za 2021. godinu, str. 180, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/586/2949-16959-33-22-4-2.pdf>.

**TIJELA ZA  
SPRJEČAVANJE KORUPCIJE**

## KRATAK PREGLED

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) osnovana je 1. januara 2016. godine kao samostalna državna institucija čiji rad uređuju tri zakona: Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, i Zakon o lobiranju.

Agencijom rukovodi direktor, čiji rad nadgleda Savjet ASK-a, sastavljen od članova koje bira Skupština Crne Gore putem javnog konkursa.<sup>1229</sup> Rad Agencije je organizovan kroz dva sektora, Sektor za sprječavanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i Sektor za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda.<sup>1230</sup>

Od 2016. godine, Agencija je pojačala proces proaktivne kontrole izvještaja o prihodu i imovini koje podnose državni službenici, ali i dalje ne uspijeva da uspostavi nepristrasan pristup kada je u pitanju procesuiranje visokih funkcionera. Većinu važnih slučajeva i dalje otkrivaju organizacije civilnog društva i istraživački novinari, dok ASK ne uspijeva da pravovremeno procesuiraju čak ni dobro dokumentovane slučajeve.

Kada je riječ o kontroli finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, ASK i dalje postiže ograničene rezultate, uz značajan neuspjeh u obezbjeđivanju transparentnih i nekorumpiranih izbornih procesa u Crnoj Gori.

Sedam godina od svog osnivanja, ASK još uvijek nema dovoljno kadra, kao ni političke volje da postigne održive rezultate u suzbijanju korupcije.

Skupština je u junu 2024. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o sprječavanju korupcije koje nisu adresirale ključne preporuke za unaprjeđenje<sup>1231</sup>, već su unijele niz odredbi<sup>1232</sup> koje bi praktično onemogućile efikasniju borbu protiv korupcije.

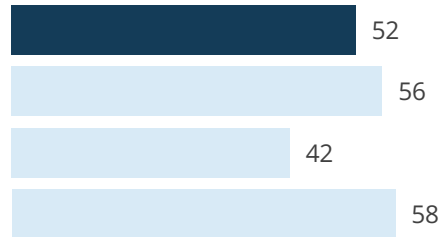
## TIJELA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE



|                    | Indikator             | Zakon | Praksa |
|--------------------|-----------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi               | 75    | 75     |
|                    | Nezavisnost           | 50    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost       | 75    | 25     |
|                    | Odgovornost           | 50    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta | 50    | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Prevenција            |       | 50     |
|                    | Edukacija             |       | 75     |
|                    | Istraživanje          |       | 50     |

## SAŽETAK

|                             |
|-----------------------------|
| <b>UKUPNA OCJENA STUBA:</b> |
| OCJENA KAPACITETA:          |
| OCJENA UPRAVLJANJA:         |
| OCJENA ULOGE:               |



## KAPACITET

### INDIKATOR 10.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje pružaju Agenciji za sprječavanje korupcije adekvatna sredstva za efikasno obavljanje svojih dužnosti?**



*Iako može da podnese prijedlog svog budžeta zakonodavnom organu i zakonom joj je zagaranovan minimalni procenat državnog budžeta, Agencija ne smije da pribavlja sredstva iz drugih izvora. U tom smislu, prilikom predlaganja godišnjeg budžeta, ova institucija zavisi od političke volje poslanika.*

Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije<sup>1233</sup>, ASK ima sopstvena sredstva za rad koja se obezbjeđuju u budžetu Crne Gore<sup>1234</sup>. Nacrt budžeta Agencije predlaže Savjet i dostavlja ga Odboru za antikorupciju Skupštine. Nakon toga, Odbor za antikorupciju Skupštine upućuje nacrt budžeta Vladi. Konačan budžet usvaja Skupština. Fiskalna stabilnost budžeta ASK-a je garantovana odredbom Zakona o sprječavanju korupcije koja propisuje odobreni budžetski minimum od 0,2 % tekućeg budžeta Crne Gore.<sup>1235</sup>

Takođe, istim Zakonom je propisano da ukoliko Vlada izvrši izmjene iz nacrta budžeta Agencije dostavljenog od strane Odbora za antikorupciju, o tome Skupštini dostavlja pisano obrazloženje.<sup>1236</sup> Iako se aktivnosti Agencije povremeno pomažu u vidu donacija (opreme, stručnjaka i sl.) međunarodnih organizacija i stranih ambasada<sup>1237</sup>,

rad Agencije se u potpunosti finansira iz državnog budžeta bez zakonskih mogućnosti da se sredstva pribavljaju iz drugih izvora, na primjer, od svog rada na konfiskaciji imovine, ili bilo kojih drugih sredstava koja bi mogla biti povraćena kao rezultat aktivnosti Agencije.

### INDIKATOR 10.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri ASK ima adekvatne resurse za postizanje svojih ciljeva u praksi?**



*Analiza pokazuje da uprkos tome što je godišnji budžet povećan od 2016. godine, Agencija i dalje nema dovoljno kadra, i na kraju 2022. godine, 21. radno mjesto je ostalo nepopunjeno.*

Vlada je u novembru 2021. godine predložila izmjene i dopune Zakona o sprječavanju korupcije (vidjeti 2.3.2)<sup>1238</sup> sa ciljem ukidanja obaveznog procenta od 0,2 % državnog budžeta koji se izdvaja za finansiranje rada ASK-a. Nakon pritiska javnosti i kritika nevladinog sektora<sup>1239</sup> jer nije organizovana javna rasprava, Skupština je povukla izmjene i dopune.<sup>1240</sup>

U 2016. godini, Pravilnikom o sistematizaciji je predviđeno 55 slobodnih radnih mjesta, od kojih je 49 popunjeno. Posljednje izmjene sistematizacije radnih mjesta uvedene su 2021. godine<sup>1241</sup> i predviđaju 75 slobodnih radnih mesta, a posljednji godišnji izvještaj za 2022. pokazuje da su popunjena samo 54.<sup>1242</sup>



| Godina                | Iznos          | Povećanje / smanjenje | Povećanje / smanjenje u % budžeta | % potrošenog budžeta |
|-----------------------|----------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 2016. <sup>1243</sup> | 1.541.713,54 € | -/-                   |                                   | 84,06%               |
| 2017. <sup>1244</sup> | 1.666.601,63 € | +124.888,09 €         | 8,1                               | 88,88%               |
| 2018. <sup>1245</sup> | 1.792.804,29 € | +126.202,66 €         | 7,6                               | 81,85%               |
| 2019. <sup>1246</sup> | 1.493.710,29 € | - 299.094,00 €        | -16,7                             | 89,73%               |
| 2020. <sup>1247</sup> | 1.593.211,58 € | + 99.501,29 €         | 6,7                               | 82,55%               |
| 2021. <sup>1248</sup> | 1.408.936,53 € | - 184.275,05 €        | -11,6                             | 90,54%               |
| 2022. <sup>1249</sup> | 1.805.373,44 € | + 396.976,91 €        | 28,2                              | 83,31%               |
| 2023. <sup>1250</sup> | 2.398.656,90 € | + 593.283,46 €        | 32,9                              | -/- <sup>1251</sup>  |
| 2024. <sup>1252</sup> | 2.470.000,00 € | + 71.343,10 €         | 9,0                               | -/-                  |

Tabela 4: Ljudski resursi ASK-a

| Godina | Broj radnih mjesta prema sistematizaciji | Popunjena mjesta | Nepopunjena mjesta | % nepopunjenih mjesta |
|--------|--|------------------|--------------------|-----------------------|
| 2022.  | 75                                       | 54               | 21                 | 28%                   |
| 2021.  | 75                                       | 55               | 20                 | 26,6%                 |
| 2020.  | 60                                       | 55               | 5                  | 8,3%                  |
| 2019.  | 60                                       | 54               | 6                  | 10%                   |
| 2018.  | 60                                       | 54               | 6                  | 10%                   |
| 2017.  | 60                                       | 55               | 5                  | 8,3%                  |
| 2016.  | 55                                       | 49               | 6                  | 10,9%                 |

Prijem kadrova definisan je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Kandidati moraju da polože testove koje priprema Ministarstvo javne uprave<sup>1253</sup>. Ne postoje posebne procedure koje se odnose na etičke provjere.

Kada je riječ o mogućnostima obuke, postoje programi obuke i seminari koje organizuju Uprava za kadrove, međunarodne organizacije, ambasade i NVO.<sup>1254</sup>

Direktora ASK-a bira Savjet, na osnovu javnog konkursa (vidjeti 10.1.3). Kriterijumi su adekvatni i uključuju posjedovanje diplome fakulteta, deset godina radnog iskustva, od čega najmanje pet

godina u vršenju poslova iz oblasti borbe protiv korupcije ili zaštite ljudskih prava.<sup>1255</sup>

Savjet razmatra pristigle prijave i kandidati koji ispunjavaju uslove pozivaju se na razgovor koji se obavlja u prisustvu svih članova Savjeta. Odluka o najboljem kandidatu za funkciju direktora donosi se većinom od najmanje četiri člana Savjeta, u roku od 30 dana od dana isteka roka za prijavu za ovu funkciju.<sup>1256</sup>

### INDIKATOR 10.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je Agencija za sprječavanje korupcije nezavisna po zakonu?**



Postoje sveobuhvatni zakoni kojima se želi osigurati nezavisnost Agencije. Međutim, ne postoje zakonska ograničenja političkih aktivnosti direktora Agencije u cilju obezbjeđivanja nezavisnosti i neutralnosti te funkcije.

Agencija je osnovana kao nezavisno tijelo u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije. Njime upravljaju Savjet i direktor ASK-a. Zakon predviđa da rad članova Savjeta i direktora ne može biti predmet „nezakonitog uticaja“.<sup>1257</sup>

Savjet ima pet članova, koji se biraju se na period od četiri godine i mogu biti birani najviše dva puta.<sup>1258</sup> Zapošljavanje direktora Agencije i njenog osoblja mora biti zasnovano na jasnim profesionalnim kriterijumima. Isti kriterijumi (vidjeti 10.1.3) važe za kandidate za članove Savjeta i direktora ASK-a.<sup>1259</sup> Direktora Agencije bira Savjet, na osnovu javnog konkursa, na period od pet godina i može biti biran najviše dva puta.<sup>1260</sup> Za direktora ne može biti izabrano lice koje je u proteklih deset godina birano ili obavljalo funkciju poslanika u parlamentu, člana vlade ili funkciju u političkoj stranci.<sup>1261</sup>

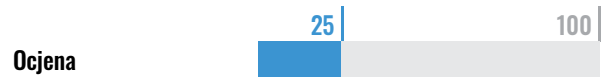
Savjet bira Skupština, na prijedlog posebne komisije koju formira skupštinski Odbor za antikorupciju. Ova komisija ima pet članova (dva iz vladajućih i opozicionih partija, dva iz Tužilačkog i Sudskog savjeta i jedan iz NVO). Kandidat nevladinog sektora za Komisiju za sprovođenje izbora bira se putem posebnog javnog konkursa. Ovog kandidata može predložiti NVO koja ima najmanje tri godine iskustva u borbi protiv korupcije a realizovala je najmanje jedan projekat iz te oblasti, i ako je predala poreskom organu prijavu za prethodnu fiskalnu godinu.<sup>1262</sup> Predstavnik u Komisiji iz reda nevladinih organizacija je kandidat koji je predložen od strane najvećeg broja nevladinih organizacija.<sup>1263</sup>

Nakon procesa razmatranja, komisija sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove za rad u Savjetu i dostavlja je Odboru za antikorupciju na usvajanje u Skupštini.<sup>1264</sup> Direktor i članovi Savjeta su zakonom zaštićeni od razrješenja bez opravdanog razloga. Mogu biti razriješeni samo na lični zahtjev, zbog trajnog gubitka radne sposobnosti, ako se naknadno utvrdi da ne ispunjavaju uslove za stupanje na funkciju (npr. imaju funkciju u vladi ili političkoj partiji) ili ako krše odredbe Zakona o sprječavanju korupcije i poslovnika o radu Savjeta. Postupak za razrješenje pokreće se na prijedlog najmanje tri člana Savjeta, a odluka se može donijeti glasovima najmanje četiri člana.<sup>1265</sup>

Zakon ne predviđa odredbe kojima se direktoru ili članovima Savjeta zabranjuje bavljenje političkim aktivnostima.

## INDIKATOR 10.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je Agencija nezavisna u praksi?**



*Agencija je imala nekoliko slučajeva navodnog neuspjeha da ostane nepristrasna prilikom donošenja nedosljednih odluka, naizgled u korist različitih vlada, što predstavlja ozbiljan izazov za njenu nezavisnost u praksi.*

Nova direktorica Agencije imenovana je u junu 2020. godine<sup>1266</sup> sa očekivanjem da će se praksa Agencije poboljšati. Međutim, prema izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2022. godine, potrebno je učiniti mnogo više na poboljšanju nezavisnosti Agencije.<sup>1267</sup> U izvještaju EK se navodi da i dalje ima izazova u vezi sa „postavljanjem prioriteta, selektivnim pristupom i kvalitetom odluka Agencije“<sup>1268</sup>. Postoje brojni primjeri koji pokazuju nedostatke ASK-a kako u kvalitetu rada tako i u nezavisnosti, o čemu je MANS opširno izvještavao.<sup>1269</sup>

Na primjer, o selektivnom pristupu ASK-a svjedoči njihovo odbijanje da sprovedu zakonsku odredbu o nespojivosti funkcija i sukobu interesa, dozvoljavajući ministrima odlazeće Vlade da istovremeno obavljaju funkcije kao novoizabrani poslanici nakon izbora u avgustu 2020. godine. Agencija nije donijela odluku o inicijativi MANS-a do formiranja nove vlade. Agencija je tvrdila da oni nisu nadležni za to pitanje i da o tome odlučuje Ustavni sud.<sup>1270</sup> Međutim, u januaru 2021. godine, tek nakon formiranja nove vlade, Agencija je konačno donijela odluke o nespojivosti funkcija premijera i sedam ministara.<sup>1271</sup> Takođe, Agencija je odlučila da visoki funkcioneri<sup>1272</sup> ne moraju da prijave poklon u vidu putnih troškova u Dubai, iako se u zakonu navodi da im nije dozvoljeno da prihvate takve poklone.<sup>1273</sup> Stoga, nezavisnost Agencije je uslovljena ograničenim kapacitetima (vidjeti 10.1.2), a politička volja da blagovremeno reaguje u osjetljivim slučajevima je otežana nespremnosću da preduzme mjere protiv visokih funkcionera na vlasti.<sup>1274</sup>

Osim toga, Agencija je tokom 2020. godine donijela nekoliko nedosljednih odluka u vezi sa potrošnjom u toku predizborne kampanje, kao u slučaju marketinške agencije „Pink Media M“ (koja je dio velike i poznate tabloidne medijske kompanije) koja je prodavala reklamni prostor na povezanoj TV Pink M,<sup>1275</sup> a koja nema status emitera i stoga, nije obveznik zakona.

Isto tako, Agencija je proglasila da, pošto zakon o medijima ne prepoznaje bilborde kao medije, oglašavanje na bilbordima se ne može smatrati medijskim oglašavanjem i takvo preduzeće nije obveznik zakona o finansiranju političkih partija.<sup>1276</sup>

S druge strane, Agencija je neumorno vodila slučaj protiv predstavnice NVO u Savjetu ASK-a iz MANS-a, navodeći postojanje sukoba interesa, i 2018. godine, suprotno proceduri i bez stvarnog preklapanja i sukoba interesa, udaljila je iz Savjeta. Upravni sud je poništio odluku 2019., a Osnovni sud 2020. godine<sup>1277</sup>, ali je Skupština već našla zamjenu za člana iz NVO.

Pred toga, ASK blisko saraduje sa različitim državnim institucijama kada je riječ o procjeni izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, kao i kontroli finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. To uključuje razmjenu informacija sa Poreskom upravom, Upravom za katastar, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Komisijom za hartije od vrijednosti i Centralnom bankom. Kada je u pitanju finansiranje političkih partija, Agencija saraduje sa Ministarstvom finansija i Državnom revizorskom institucijom. Kada se uoči kršenja zakona, Agencija saraduje sa sudom za prekršaje i tužilaštvom. Razmjena informacija i saradnja se odvijaju na način da Agencija ima direktan pristup informacijama o prihodima i imovini javnih funkcionera koje se nalaze u različitim bazama podataka u različitim državnim institucijama.

Nakon procjene izvještaja o prihodima i imovini, Agencija može da donese odluku o sukobu interesa i pokrene prekršajni postupak.<sup>1278</sup> U slučajevima kada informacije mogu ukazivati na postojanje krivičnog djela, prosljeđuju se državnom tužilaštvu.<sup>1279</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 10.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odgovarajuće odredbe koje javnosti osiguravaju mogućnost da dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesima donošenja odluka ASK-a?***



*Postoje sveobuhvatne odredbe koje omogućavaju javnosti da dobije informacije o organizaciji i funkcionisanju ASK-a. Međutim, skoro da i ne postoje rokovi za dostavljanje ovih informacija.*

Agencija je dužna da o svom radu obavještava javnost putem saopštenja, objavljivanjem informacija i odluka na svojoj internet stranici<sup>1280</sup> ili putem drugih sredstava javnog informisanja,<sup>1281</sup> vodeći računa o zaštiti ličnih podataka i povjerljivim informacijama u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>1282</sup>

Savjet Agencije svake godine priprema godišnji izvještaj i druge izvještaje i podnosi ih Skupštini i objavljuje na internet stranici Agencije.<sup>1283</sup> Međutim, ne postoji zakonski rok za ovo objavljivanje.

Pored izvještaja, Agencija je ovlašćena da daje mišljenja koja sadrže analizu rizika od korupcije i mjere za minimiziranje rizika i prevenciju korupcije, na zahtjeve različitih zainteresovanih strana. Zakonom je definisano da se ta mišljenja objavljuju na internet stranici Agencije<sup>1284</sup>.

Agencija takođe mora da vodi registar prihoda i imovine javnih funkcionera<sup>1285</sup>, registar primljenih poklona javnih funkcionera<sup>1286</sup> i primljenih donacija<sup>1287</sup>, koje je dužna da objavi nakon redigovanja ličnih podataka iz njih.

Agencija objavljuje i rješenja o utvrđenim povredama Zakona o sprječavanju korupcije. U slučajevima kada se ne utvrdi povreda zakona, odluke se objavljuju bez imena datog javnog funkcionera<sup>1288</sup>.

Agencija je takođe dužna da na svojoj internet stranici objavljuje izvještaje o troškovima

kampanje<sup>1289</sup>, podatke o prikupljenim donacijama, računima za finansiranje izbora, ugovore i fakture za troškove kampanje, cjenovnike oglašavanja i potpisane ugovore sa političkim partijama<sup>1290</sup>. Zakonom je takođe propisano da Agencija mora da objavljuje informacije dobijene od različitih državnih institucija, uključujući podatke o zapošljavanju<sup>1291</sup>, socijalnoj zaštiti<sup>1292</sup> i potrošnji budžeta<sup>1293</sup>. Agencija je takođe dužna da objavljuje zapisnike sa inspekcijskih posjeta političkim partijama i/ili državnim institucijama tokom izborne kampanje.<sup>1294</sup>

Prema Zakonu o lobiranju, Agencija je dužna da objavi spisak registrovanih lobista u zemlji.<sup>1295</sup>

## INDIKATOR 10.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri, u praksi, postoji transparentnost u aktivnostima i procesu donošenja odluka ASK-a?***



*Uprkos objavljivanju značajne količine podataka, transparentnost rada ASK-a je i dalje ograničena, prvenstveno zbog niskog kvaliteta podataka i ograničene dostupnosti. Štaviše, Agencija koristi rupe u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama kako ne bi objavljivala informacije na svojoj internet stranici ili u elektronskoj formi. Umjesto toga, nakon podnošenja zahtjeva, oni ih prikazuju samo kao štampane kopije na svojoj oglasnoj tabli, što je suprotno svrsi zakona i nepotrebno ometa pristup informacijama i dodatno smanjuje transparentnost njihovog rada.*

Agencija ima svoju internet stranicu<sup>1296</sup> na kojoj se nalaze informacije o njenom radu, godišnji izvještaji i planovi rada<sup>1297</sup>, saopštenja za javnost,<sup>1298</sup> analize i odluke, biblioteka sa propisima i registri.<sup>1299</sup>

Izvještaji o prihodima i imovini su objavljeni u obliku baze podataka koja se može pretraživati,<sup>1300</sup> ali podaci nisu prikazani na način koji bi omogućio lako praćenje promjena prihoda i imovine tokom vremena, registre poklona<sup>1301</sup> i donacija.<sup>1302</sup> Agencija objavljuje i informacije o donijetim odlukama nakon procjene izvještaja o prihodima i imovini, rješenja o

inicijativama trećih lica i pisano mišljenje o rizicima od korupcije, ocjene zakona i dr.<sup>1303</sup>

Međutim, prema mišljenju novinarku koju smo intervjuisali za potrebe ovog izvještaja, kao i prema opsežnom izvještavanju i analizi MANS-a, kvalitet podataka predstavljenih u tim izvještajima nije dosljedan i ponekad je nejasan, što značajno utiče na transparentnost i vrijednost podataka dostavljenih za novinarske istrage.<sup>1304</sup>

U pogledu primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Agencija je nedavno promijenila praksu, što je rezultiralo smanjenom transparentnošću njenog rada. Agencija je od marta 2023. godine počela da odbija zahtjeve za slobodan pristup informacijama, na osnovu toga što ta državna institucija nije u obavezi da dostavlja informacije onima koji to traže putem mejla, ako su informacije „javno dostupne“.<sup>1305</sup> Međutim, u Zakonu se izričito navodi da se informacije objavljuju u otvorenom formatu (član 12a) i da podnosilac zahtjeva ima pravo da izabere format u kojem želi da pristupi informaciji (član 21). U prethodnom periodu, Agencija se pozivala na link na svojoj internet stranici gdje su informacije već dostupne, kako je predviđeno članom 26, ali se odnedavno tražene informacije objavljuju u štampanoj formi na oglasnoj tabli u kancelarijama ASK-a nakon podnošenja zahtjeva, ne bi li se spriječio elektronski pristup informacijama.<sup>1306</sup> Ovo ukazuje na namjeru Agencije da smanji transparentnost svog rada i odvraća one koji traže pristup informacijama.

Izvještaji o potrošnji sredstava tokom izborne kampanje<sup>1307</sup> i prikupljenim donacijama<sup>1308</sup> objavljuju se na internet stranici Agencije. Na parlamentarnim izborima 2020. godine, Agencija je ispunila samo dio zakonskih obaveza kojima se obezbjeđuje transparentnost podataka o trošenju javnih sredstava. Iako je Zakonom o sprječavanju korupcije propisano da je Agencija dužna da objavljuje podatke o potrošnji budžeta koje dostavljaju državne institucije, Agencija te podatke nije objavila na svojoj internet stranici<sup>1309</sup>.

Agencija je pokušala da izbjegne obiman posao objavljivanja velike količine podataka o potrošnji budžeta na svojoj internet stranici i objavila je samo linkove<sup>1310</sup> do tih informacija koje se nalaze na internet stranicama različitih državnih institucija. Prema studiji MANS-a koja se bavila analizom finansiranja predizborne kampanje, to je omogućilo državnim institucijama da retroaktivno izmijene objavljene podatke o potrošnji u slučajevima gdje je otkriveno prekoračenje mjesečnog limita potrošnje kako bi se prikrilo kršenje zakona.<sup>1311</sup> MANS je uporedio izvještaje o analitičkim podacima koje su objavile državne institucije sa podacima Ministarstva finansija. Ova analiza je pokazala da je šest državnih institucija izostavilo određene uplate koje je Ministarstvo navelo kao dio njihove potrošnje. Shodno tome, MANS je podnio prijave ASK-u protiv ovih institucija. I dok su institucije priznale netačnost podataka, Agencija je odbacila prijave nakon što su institucije ispravile svoje podatke.<sup>1312</sup> Takođe, Agencija nije objavila sve izvještaje o kontroli subjekata na koje se zakon primjenjuje<sup>1313</sup>.

### INDIKATOR 10.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri postoje odgovarajuće odredbe koje osiguravaju da Agencija za sprječavanje korupcije mora da prijavljuje i odgovara za svoje radnje?***



*Novousvojeni Zakon o sprječavanju korupcije i dalje ne obezbjeđuje dovoljno mehanizama kojima bi Agencija odgovarala za svoj rad Skupštini Crne Gore.*

*Zakon definiše samo obavezu Agencije da godišnje izvještava Skupštinu o svojim aktivnostima, ali ne daje nikakav pravni osnov da se izvještaj koristi za pozivanje Agencije i njenog direktora ili Savjeta na odgovornost.*

Agencija je dužna da Skupštini ponese godišnji izvještaj najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, kao i posebne izvještaje u oblastima iz nadležnosti Agencije, ako to traži Skupština.<sup>1314</sup> Izvještaje treba da ocjenjuju poslanici

na sjednicama Odbora za antikorupciju i zasjedanjima Skupštine<sup>1315</sup>. Međutim, aktuelna verzija Zakona o sprječavanju korupcije ne daje pravni osnov da Skupština poziva direktora ili Savjeta ASK-a na odgovornost zbog negativne ocjene njihovog izvještaja o radu. Rad Agencije takođe kontroliše Državna revizorska institucija i Ministarstvo finansija, kao što je to slučaj i sa drugim državnim institucijama.

Kada je u pitanju istraga o sukobu interesa, Agencija je dužna da objavljuje samo odluke o tome da li je zakon prekršen ili ne. U slučajevima kada istragom dođe do dokaza da je počinjeno krivično djelo, ASK o tome izvještava Državno tužilaštvo. Istrage i kontrole političkih partija i drugih subjekata koji učestvuju u izbornom procesu moraju biti objavljene u formi konačne odluke kada je zakon prekršen, uz zapisnike o izvršenoj kontroli.<sup>1316</sup>

Iako ne postoji odbor za građanski nadzor koji bi kontrolisao rad Agencije, postoje zakonski mehanizmi za podnošenje žalbi javnosti na njenu odluku<sup>1317</sup>, kao i mogućnost njihove sudske revizije pred sudovima i drugostepenim organima.<sup>1318</sup>

Zakonom o sprječavanju korupcije<sup>1319</sup> definisani su razlozi za razrješenje članova Savjeta, ali i da te razloge utvrđuje sam Savjet, većinom od najmanje 3 od 5 članova.

Kada Agencija odbije ili ograniči pristup informacijama, građani mogu da podnesu žalbu i Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama<sup>1320</sup>. Isto važi i za druga rješenja koja donosi ASK, kada se pojedincima nalaže da podnesu tužbu Upravnom sudu<sup>1321</sup>.

## INDIKATOR 10.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri ASK mora da podnosi izvještaje i bude odgovorna za svoje radnje u praksi?**



Skupština Crne Gore nije usvojila godišnje izvještaje Agencije za 2021., 2020. i 2019. godinu, što je znak njihovog nekvaliteta i Agencijine slabe borbe protiv korupcije. Međutim, neusvajanje izvještaja nema nikakav pravni uticaj na rad Agencije, njenog direktora ili Savjet.

Za svoj rad, direktor Agencije odgovara Savjetu Agencije i postoje značajne razlike u razumijevanju ko je zadužen da vrši nadzor nad radom ASKa.<sup>1322</sup>

Agencija podnosi godišnje izvještaje Skupštini Crne Gore koji sadrže dovoljno informacija o njenom radu.<sup>1323</sup> Savjet Agencije i njen direktor se pozivaju da izvještaje predstave na sjednici Odbora za antikorupciju koji predlaže Skupštini da usvoji ili odbije izvještaj Agencije. Do sada, Odbor za antikorupciju je donio zaključak i preporučio Skupštini da ne usvaja izvještaj Agencije za 2019.<sup>1324</sup>, 2020.<sup>1325</sup> i 2021.<sup>1326</sup> godinu. Odbor nije dao konkretnije obrazloženje za neusvajanje izvještaja ASK-a, osim opštih napomena da je rad Agencije bio pristrasan, netransparentan i selektivan u primjeni zakona, što je ponavljanje ocjena iz izvještaja Evropske komisije o proširenju<sup>1327</sup>. Skupština je prihvatila odluku većinom glasova<sup>1328</sup> i usvojila zaključke za početak rada na izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije koje obuhvataju nove procedure za imenovanje i razrješenje rukovodstva Agencije, bližu definiciju javnog funkcionera i imovine i prihoda koje je potrebno prijaviti kao i procedure za prijavu donacija, između ostalog.<sup>1329</sup>

Mandat Savjeta Agencije je istekao u julu 2023. godine, što znači da nema nadzora nad direktorom Agencije. Skupštinski Odbor za antikorupciju je tek u martu 2023. godine pokrenuo proces za imenovanje novih članova Savjeta.<sup>1330</sup> Ovo je posebno

zabrinjavajuće s obzirom na to da je u aprilu 2024. godine po nalogu Specijalnog državnog tužioca uhapšena direktorica crnogorske Agencije za sprječavanje korupcije. U istrazi se navodi da je počinila produženo krivično djelo zloupotreba službenog položaja i da je i sebi i drugima pribavila imovinsku korist, a budžetu Crne Gore nanijela štetu od najmanje 100.000 eura. Ona je osumnjičena da je protivpravno iskoristila svoj službeni položaj za donošenje odluka o zardama i naknadama, suprotno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.<sup>1331</sup>

Agencija bilježi rast broja zviždača koji su se obratili ovoj instituciji, sa 199 prijava u 2023. godini, što je za trećinu više u odnosu na prethodne dvije godine, i najviši rezultat od osnivanja.<sup>1332</sup> Od tog broja, 66 je konačno obrađeno.<sup>1333</sup> U Izvještaju o proširenju za Crnu Goru za 2022. godinu, Evropska komisija je konstatovala da su potrebni dalji održivi rezultati, kao i da je Crna Gora jedina zemlja u regionu koja nema poseban zakon o zaštiti zviždača.<sup>1334</sup> 2024. godine usvojen je izmijenjeni Zakon o sprječavanju korupcije, koji i dalje sadrži odredbu o zviždačima.

Žalbeni postupak je dostupan na internet stranici Agencije<sup>1335</sup>, i s obzirom na to da ne postoje javne evidencije o bilo kakvim slučajevima koji bi ukazivali suprotno, ovo pravo se može koristiti bez straha od odmazde.

Moguća je sudska revizija odluka Agencije, kao i ćutanja administracije u slučajevima kada ova institucija ne odgovori na podnijete inicijative. Međutim, i u slučajevima kada Upravni sud odlučuje po žalbama na odluke Agencije, efikasnost ovog pravnog lijeka zavisi od spremnosti Agencije da izvrši sudske presude.<sup>1336</sup>

## INDIKATOR 10.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odgovarajući mehanizmi koji osiguravaju integritet članova ASK-a?**



Postoji Etički kodeks zaposlenih u Agenciji, međutim, on ne sadrži ograničenja nakon prestanka radnog odnosa i poklone i gostovanja službenika ASK-a, koji su obuhvaćeni Zakonom o sprječavanju korupcije. Takođe ne postoji standardna praksa procjene integriteta prilikom zapošljavanja u ASK.

Zakonom o sprječavanju korupcije definisano je da Etički kodeks zaposlenih u Agenciji usvaja Savjet Agencije. Etički kodeks je izradio i usvojio Savjet Agencije. Etički kodeks je izradio i usvojio Savjet 2016. godine, i objavljen je na internet stranici Agencije. Kodeks je izrađen kao skup obaveznih standarda i poslovnika za zaposlene u Agenciji. Njegov cilj je da obezbijedi striktnu primjenu zakona, podzakonskih akata i drugih pravila Agencije pri obavljanju radnih zadataka, kao i da spriječi sukob interesa, korupciju, zloupotrebu službenog položaja i druge nepravilnosti.<sup>1337</sup>

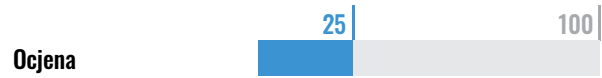
Ograničenja nakon prestanka javne funkcije, odredbe koje se odnose na sukob interesa, primanje poklona i gostovanje javnih funkcionera u Agenciji nisu obuhvaćeni Etičkim kodeksom, već su definisani Zakonom o sprječavanju korupcije, u dijelu koji se odnosi na sukob interesa i obavezu prijavljivanja imovine i prihoda poput drugih javnih funkcionera.<sup>1338</sup>

Kao i u javnom sektoru (vidjeti 5.2.6), takođe ne postoji standardna praksa procjene integriteta prilikom zapošljavanja u ASK.

Agencija je 2020. godine usvojila plan integriteta<sup>1339</sup> za period 2020-2022. kojim je definisana procjena rizika od korupcije za svako pojedinačno radno mjesto u Agenciji, kao i mjere kontrole i planirane korektivne mjere.

## INDIKATOR 10.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet članova ASK-a osiguran u praksi?**



I pored usvojenog plana integriteta i Etičkog kodeksa zaposlenih u ASK-u, bilo je optužbi protiv zaposlenih u ASK-u koje su riješene u korist tih zaposlenih, i nema evidencije da su bili sankcionisani zbog kršenja zakona ili procedure.

Uprava za ljudske resurse (ULJR) redovno sprovodi obuku državnih službenika. ULJR pruža obuku o borbi protiv korupcije, etici i integritetu državnih službenika. S obzirom da je ULJR djelimično nadležna i za proceduru zapošljavanja državnih službenika, oblast integriteta je pokrivena testiranjem državnih službenika za njihove pozicije. U 2022. godini, zaposleni u ASK-u su prošli više od 20 individualnih obuka, od kojih se nekoliko bavilo različitim aspektima integriteta.<sup>1340</sup> Prema podacima ASK-a, zaposleni u Agenciji su u 2023. godini prošli čak 48 različitih individualnih obuka, ali nema dostupnih podataka o njihovom sadržaju<sup>1341</sup>.

Nema informacija ni o pokrenutim postupcima zbog kršenja Etičkog kodeksa Agencije. Međutim, direktor i članovi Savjeta su bili predmet inicijativa za kontrolu poštovanja Zakona o sprječavanju korupcije. Direktorica Agencije je 2022. godine bila osumnjičena da nije podnijela poseban izvještaj o promjeni prihoda i imovine prilikom kupovine stana, ali je Agencija donijela odluku u korist svoje direktorice.<sup>1342</sup>

U drugom slučaju, Agencija je odlučila u korist člana Savjeta ASK-a koji nije prijavio godišnji prihod svoje supruge u svom izvještaju o prihodu i imovini.<sup>1343</sup>

MANS je početkom 2023. godine istraživao slučaj u kojem je Agencija sprovela postupak javne nabavke za nabavku vozila za direktoricu ASK-a. Istraga je pokazala da je tenderska procedura prilagođena ponudi koju je dao prodavac automobila. Takođe, MANS je otkrio da je direktorica Agencije nezakonito

koristila vozilo u privatne svrhe nakon radnog vremena.<sup>1344</sup> Krivična prijava podnijeta tužilaštvu u ovom slučaju je još u toku.

## INDIKATOR 10.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su mehanizmi ASK-a rodno osjetljivi?**



*Ne postoje jasni rodno osjetljivi protokoli i smjernice.*

Ne postoje rodno osjetljivi protokoli i smjernice u vezi sa žalbama i istražnim mehanizmima Agencije, niti osoblje Agencije prolazi obuku i dobija materijal za podizanje svijesti u vezi sa tim. Iako Agencija prikuplja podatke razvrstane po polu podnosilaca žalbi<sup>1345</sup>, u godišnjim izvještajima nema informacija o toj razmjeri.

## ULOGA

### INDIKATOR 10.3.1 PREVENCIJA

**U kojoj mjeri se ASK bavi preventivnim aktivnostima u pogledu borbe protiv korupcije?**



*U 2022. Agencija je izvršila procjenu najviše zakona do sada kada je riječ o rizicima od korupcije i usklađenosti sa međunarodnim standardima. Međutim, njeni napori su i dalje ograničeni zbog slabog sprovođenja zakona i rasprostranjene korupcije.*

Zakonom o sprječavanju korupcije propisano je da je Agencija ovlaštena da inicira izmjene i dopune zakona i drugih akata, kako bi se otklonio potencijalni rizik od korupcije ili kako bi bili usklađeni sa međunarodnim standardima. Agencija također može da daje mišljenje na nacrt zakona i druga akta iz ove oblasti.<sup>1346</sup>

U 2022. godini, Agencija je izvršila procjenu ukupno 13 zakona kada je riječ o rizicima od korupcije i usklađenosti sa međunarodnim standardima.<sup>1347</sup>

Agencija takođe prati izradu planova integriteta državnih institucija, kako je navedeno u Zakonu o sprječavanju korupcije.<sup>1348</sup> Državne institucije su dužne da izrade planove integriteta, u skladu sa smjernicama koje je utvrdila Agencija.<sup>1349</sup> Planovi integriteta sadrže mjere za prevenciju i smanjenje mogućnosti za pojavu i procvat korupcije, kao i za obezbjeđivanje povjerenja javnosti u rad institucija. Od 2016. do kraja 2022. godine, ukupno 735 od 737 državnih institucija i organa je izradilo svoj plan integriteta i dostavilo ih Agenciji na uvid i kontrolu.<sup>1350</sup>

Agencija ima Sektor za međunarodnu saradnju i standarde, edukacije, istraživanja, kampanje i analitiku čije je osoblje zaduženo za sprovođenje istraživanja. Agencija godišnje izrađuje izvještaje o svom radu, kao i tromjesečne izvještaje i izvještaje o različitim aspektima rada Agencije, uključujući i one koji se odnose na sprovođenje i kontrolu planova integriteta, zaštitu zviždača i dr.<sup>1351</sup>

### INDIKATOR 10.3.2 EDUKACIJA

**U kojoj mjeri se Agencija za sprječavanje korupcije uključuje u edukativne aktivnosti u vezi sa borbom protiv korupcije?**



*ASK ulaže značajne napore u cilju edukacije državnih službenika o različitim aspektima borbe protiv korupcije. Međutim, ne postoje precizni podaci o efikasnosti ovakve obuke i njenom uticaju na prevenciju korupcije u javnim institucijama.*

Agencija je nadležna za sprovođenje edukativnih aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije, nakon izrade godišnjih planova obuke. Agencija organizuje obuke za predstavnike državnih institucija koje su u obavezi da sprovedu Zakon o sprječavanju korupcije, kao i obuke za zaposlene u Agenciji.

Agencija je u 2023. godini organizovala nekoliko radionica na različite teme, kao što su prijavljivanje prihoda i imovine, sukob interesa, lobiranje, sprovođenje planova integriteta<sup>1352</sup>. Istovremeno,



zaposleni u Agenciji su učestvovali na 48 međunarodna i nacionalna seminarra i radionica u organizaciji državnih institucija, nevladinih organizacija i međunarodnih partnera<sup>1353</sup>. Ne postoje dokazi da je Agencija pravila procjenu svojih programa obuke.<sup>1354</sup>

Agencija održava saradnju sa nevladinim organizacijama, a od svog osnivanja, Agencija je potpisala niz memoranduma o saradnji/razumijevanju sa nevladinim organizacijama. Agencija je u 2021. godini organizovala 3 sastanaka sa nevladinim organizacijama u vezi sa praćenjem, nadzorom i kontrolom kampanja političkih partija za lokalne izbore. Tokom iste godine, predstavnici Agencije su učestvovali na brojnim događajima u organizaciji nevladinih organizacija.<sup>1355</sup>

### INDIKATOR 10.3.3 ISTRAŽIVANJE

**U kojoj mjeri se Agencija za sprječavanje korupcije bavi istraživanjem navodne korupcije?**



*Zakon o sprječavanju korupcije ograničava Agenciju da se bavi istragama u slučajevima korupcije, dok se složeniji predmeti, koji uključuju visoke državne funkcionere, nakon prikupljanja podataka, prosljeđuju nadležnom državnom tužiocu. Agencija rijetko sama pokreće predmete korupcije na visokom nivou, to dominantno čine nevladine organizacije i mediji.*

Kapaciteti za istraživanje i nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije ograničeni su na pregled i kontrolu tačnosti dostavljenih izvještaja o prihodima javnih funkcionera.<sup>1356</sup> Ovo se radi upoređivanjem informacija iz zvaničnih izvora/baza podataka/registara i informacija dobijenih od državnih institucija sa izvještajima o prihodima i imovini koje Agenciji dostavljaju javni funkcioneri. U slučajevima kada se utvrdi neusaglašenost, Agencija pokreće kazneni postupak i donosi rješenje da je javni funkcioner prekršio Zakon o sprječavanju korupcije. Kada kontrola ukaže na razliku između

stečene imovine i zvanično prijavljenih prihoda ili Agencija ostvari uvid u imovinu koja nije evidentirana, informacije se prosljeđuju nadležnim tužiocima na dalju istragu.<sup>1357</sup> Međutim, kada je riječ o praksi, u Izvještaju Evropske komisije o proširenju za Crnu Goru za 2023. godinu navode se izazovi koji se odnose na postavljanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet odluka Agencije".<sup>1358</sup>

Slučajevi koji se tiču visokih političkih i državnih funkcionera rijetko pokreće sama Agencija, već izlaze na vidjelo nakon podnošenja inicijativa od strane nevladinih organizacija i medija.<sup>1359</sup>

Od 2021. godine, Agencija je počela da procesuirati više funkcionera iz nove izvršne vlasti, što su političari nove vladajuće većine doživjeli kao revanšizam Agencije koja je još uvijek pod političkim uticajem.<sup>1360</sup>

Kada je u pitanju praćenje i kontrola izvještaja o prihodima i imovini, Agencija svake godine sprovodi osnovnu provjeru. Agencija je u 2023. godini izvršila 13.141. administrativnu kontrolu dostavljenih izvještaja, 1.533 kontrole tačnosti dostavljenih izvještaja i dodatne, detaljnije kontrole u 20 slučajeva.<sup>1361</sup>

Nakon ovih kontrola, Agencija je u 2022. godini pokrenula preko 1722 postupka od kojih je jedna trećina bila protiv neblagovremenog dostavljanja godišnjih izvještaja, što je značajno povećanje u odnosu na prethodne godine.<sup>1362</sup> Od tih postupaka, 87,5% je rezultiralo nekim sankcijama protiv javnih funkcionera, a novčane kazne su iznosile blizu 85 hiljada eura.<sup>1363</sup>

Agencija je 2021. godine započela i proces praćenja načina života javnih funkcionera, što je rezultiralo pokretanjem postupka u tri slučaja. U 2023. godini, za jedan od tih slučajeva, Agencija je dostavila podatke Specijalnom državnom tužilaštvu radi dalje istrage.<sup>1364</sup> Prema riječima člana skupštinskog Odbora za antikorupciju koga smo intervjuisali za potrebe ovog izvještaja, Agencija do sada nije uspjela da efikasnije sprovodi ovu nadležnost, posebno kada je u pitanju imovina javnih funkcionera u inostranstvu.<sup>1365</sup>

## INTERAKCIJE

Agencija ima najveću interakciju sa političkim partijama i javnim institucijama koje su dužne da sprovedu različite odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i Zakona o sprječavanju korupcije, kao i sa nevladinim organizacijama.

Političke partije su dužne da sačine izvještaj o troškovima svojih kampanja i da Agenciji dostavljaju izvještaje o utrošenim sredstvima, donacijama i sl.<sup>1366</sup> Agencija je takođe dužna da redovno sprovodi kontrolu finansija političkih partija u vezi sa troškovima kampanje.<sup>1367</sup> Ovo se radi kako bi se evidentirala i/ili spriječila prekomjerna potrošnja u kampanji i uočilo svako kršenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Javni sektor (državne institucije i javni funkcioneri) često saraduje sa Agencijom koja sprovodi obuke u vezi sa borbom protiv korupcije i primjenom Zakona o sprječavanju korupcije. Državne institucije su takođe podvrgnute inspekcijskoj kontroli Agencije tokom izbornog perioda, zbog svoje obaveze da sprovedu Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.<sup>1368</sup> Agencija vrši nadzor nad potrošnjom budžeta, zapošljavanjem i/ili bilo kakvom sumnjivom upotrebom državnih sredstava u političke svrhe.<sup>1369</sup> Agencija najčešće saraduje sa državnim službenicima na lokalnom i državnom nivou zbog njihove obaveze da godišnje i ad hoc podnose izvještaje o svojim prihodima i imovini.<sup>1370</sup>

Nevladine organizacije su naizgled najočigledniji partner tijelu za borbu protiv korupcije kao što je Agencija, ali u stvarnosti, ta saradnja bi mogla da bude mnogo bolja. Agencija redovno organizuje sastanke sa nekolicinom nevladinih organizacija, ali istinska saradnja i prenos znanja i iskustava još uvijek izostaju. Neke od nevladinih organizacija su prestale da prisustvuju sastancima Agencije o finansiranju partija i kampanja nakon što nije sprovedena nijedna preporuka u pogledu kontrole javne potrošnje, javnih nabavki, zapošljavanja, analitičkih kartica, državnih preduzeća itd.<sup>1371</sup>

Agencija je 2023. godine najavila početak projekta "PAKT protiv korupcije (Partnerstvo protiv koruptivnih tendencija) u saradnji sa NVO Centar za

građansko obrazovanje (CGO), uz podršku Ambasade SAD u Podgorici. Cilj projekta je jačanje institucionalnog i alternativnog mehanizma za otkrivanje i sprječavanje korupcije<sup>1372</sup>.

## PREPORUKE

- + Unaprijediti zakonski okvir (Zakon o sprječavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja) kako bi se omogućila proaktivnija uloga Agencije u sprječavanju i suzbijanju korupcije. To bi zahtijevalo izmjene i dopune važećeg Zakona o sprječavanju korupcije kako bi se poboljšali mehanizmi kontrole Agencije za izvršenje detaljnije kontrole i uvela stroža kaznena politika za kršenje zakona u vezi sa sukobom interesa i finansiranjem političkih partija. Izmjene zakona treba da obuhvate sljedeće:
  - o jasnija zakonska definicija imovine, javnog funkcionera i sukoba interesa kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje zakona;
  - o Agencija bi trebalo da proaktivno objavljuje više informacija o javnim funkcionerima kako bi se povećala vrijednost dostavljenih informacija i omogućilo nevladinim organizacijama i medijima da efikasnije istražuju i izvještavaju o mogućim sukobima interesa;
  - o strožu kaznenu politiku za kršenje zakona u vezi sa sukobom interesa i političkim partijama i finansiranjem kampanja;
  - o jasne i efikasne mehanizme za kontrolu rada Agencije;
  - o ukidanje zastajrelosti kontrole tačnosti izvještaja o prihodima i imovini.
- + Poboljšati sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama i podsticati proaktivno objavljivanje informacija u vezi sa izvještajima o prihodima i imovini i finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Agencija takođe treba da unaprijedi prezentovanje podataka prikupljenih od drugih strana kako bi povećala vrijednost podataka koji se objavljuju. Potrebno je preuređenje baza podataka kako bi postale

- jednostavnije za upotrebu i interaktivnije u cilju postizanja veće transparentnosti podataka i rada Agencije u globalu. Pored toga, postoji potreba da se riješi nejasnoća i potencijalna zloupotreba zakonske odredbe u vezi sa ograničavanjem pristupa informacijama koje su već javno dostupne i postavljene na oglasne table nakon podnošenja prvobitnog zahtjeva.
- + Unaprijediti saradnju sa nevladinim organizacijama kroz razmjenu informacija i znanja, posebno o slučajevima visoke korupcije. Agencija treba da preispita svoju strategiju saradnje sa nevladinim organizacijama kako bi se prešlo sa formalnih sastanaka bez stvarnog učinka, na individualne sastanke sa određenim NVO sa više fokusa na konkretne slučajeve/pitanja/oblasti rada Agencije.
  - + Poboljšati rezultate u procesuiranju visokih javnih zvaničnika u skladu sa Preporukama iz Izvještaja o proširenju EU. Agencija treba da radi na procedurama za određivanje prioriteta kao odgovor na kontinuirane napomene iz izvještaja EU. To uključuje detaljniji i transparentniji plan rada koji bi se podijelio sa zainteresovanim stranama (nevladinim organizacijama, medijima, aktivistima za borbu protiv korupcije), kako bi više visokih javnih funkcionera zaista bilo predmet godišnje detaljne provjere i detaljne kontrole njihovih izvještaja o prihodima i imovini. Takav plan rada bi trebalo da uključi proaktivnije angažovanje Agencije u praćenju načina života državnih službenika i praksu koja će biti više dostupna građanima, NVO i medijskom izvještavanju o takvim slučajevima.
  - + Unaprijediti postupanje prema zviždačima usvajanjem posebnog zakona i osnivanjem posebnog tijela ili potpuno novog sektora u sklopu Agencije koji bi trebalo da se bavi ovim pitanjem. Agencija treba da radi na unaprijeđenju konkretnih procedura za postupanje prema zviždačima, počevši od prijema prijava i davanja pojedincima statusa zviždača.
- + Povećati povjerenje javnosti u rad Agencije. Ovo bi trebalo da se uradi sprovođenjem ciljanih kampanja kako bi se utvrdila posvećenost Agencije borbi protiv korupcije, kao i promovisanjem uspješnih priča u suzbijanju korupcije na visokom nivou. Agencija treba da preispita svoju strategiju kada su u pitanju mediji i odnosi sa javnošću, i definiše model koji će je učiniti otvorenijom i spremnijom da odgovara na zahtjeve medija, a naročito na zahtjeve istraživačkih novinara. Ovo važi i za saradnju sa NVO koje daju najveći doprinos radu Agencije.

## IZVORI

- <sup>1229</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, 2016., Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini, str. 5, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/ASK\\_Izvjestaj\\_2016.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/ASK_Izvjestaj_2016.pdf).
- <sup>1230</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, 2016., Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini, str. 5, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/ASK\\_Izvjestaj\\_2016.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/ASK_Izvjestaj_2016.pdf).
- <sup>1231</sup> MANS, 2023., Analiza zakona o sprječavanju korupcije sa preporukama, <https://www.mans.co.me/analiza-cg-zakona-o-sprjecavanju-korupcije/>.
- <sup>1232</sup> Nezavisni dnevnik Vijesti, 2024., Vrijeme igra i za milionere: Funkcioneri sa sakrivenom imovinom brojaće dane do zastare, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/702117/vrijeme-igra-i-za-milionere-funkcioneri-sa-sakrivenom-imovinom-brojac-dane-do-zastare>, posjećeno u julu 2024.
- <sup>1233</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 100 (usvojen u junu 2024. godine), [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon\\_o\\_sprečavanju\\_korupcije\\_1.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_sprečavanju_korupcije_1.pdf).
- <sup>1234</sup> Zakon o Državnom budžetu za 2024. godinu usvojila je Skupština Crne Gore u decembru 2023. godine „Službeni list Crne Gore“, br. 124/23 od 31. decembra 2023. godine.
- <sup>1235</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 100.
- <sup>1236</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 100.
- <sup>1237</sup> ASK, 2018., Saopštenje za javnost o donaciji Ambasade SAD, <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/sastanak-predstavnik-agencije-i-ambasade-sad/> posljednji put posjećeno 15. aprila 2023.
- <sup>1238</sup> Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije - <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2705>.
- <sup>1239</sup> Portal Standard, 2021. – „Vlada se predomislila nakon kritika da ni proizvoljno odlučivala o finansiranju ASK“. Posjećeno 15. aprila 2023. <https://www.standard.co.me/drustvo/vlada-se-predomislila-nakon-kritika-da-ni-proizvoljno-odlucivala-o-finansiranju-ask/>.
- <sup>1240</sup> Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije - <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/2705>.
- <sup>1241</sup> ASK, 2021., Akt o unutrašnjoj strukturi i sistematizaciji radnih mjesta u ASK, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik\\_o\\_unutra%C5%A1njoj\\_organizaciji\\_i\\_sistematizaciji\\_radnih\\_mjesta\\_u\\_ASK\\_2021..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik_o_unutra%C5%A1njoj_organizaciji_i_sistematizaciji_radnih_mjesta_u_ASK_2021..pdf).
- <sup>1242</sup> ASK, 2022., Godišnji izvještaj za 2022. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izve%C5%A1taj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2022..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izve%C5%A1taj_o_radu_ASK_u_2022..pdf).
- <sup>1243</sup> ASK. 2016. Finansijski izvještaj za 2016. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Finansijski\\_izvjestaj\\_ASK\\_za\\_2016.\\_godinu.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Finansijski_izvjestaj_ASK_za_2016._godinu.pdf).
- <sup>1244</sup> ASK. 2017. Finansijski izvještaj za 2017. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj\\_o\\_izvršenju\\_Budžeta\\_ASK\\_za\\_2017.\\_godinu\\_P0poWyf.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_izvršenju_Budžeta_ASK_za_2017._godinu_P0poWyf.pdf).
- <sup>1245</sup> ASK. 2018. Finansijski izvještaj za 2018. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Finansijski\\_izve%C5%A1taj\\_ASK\\_za\\_2018.\\_godinu.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Finansijski_izve%C5%A1taj_ASK_za_2018._godinu.pdf).
- <sup>1246</sup> ASK. 2019. Finansijski izvještaj za 2019. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/IZVJEŠTAJ\\_O\\_IZVRŠENJU\\_BUDŽETA\\_2019..docx](https://www.antikorupcija.me/media/documents/IZVJEŠTAJ_O_IZVRŠENJU_BUDŽETA_2019..docx).
- <sup>1247</sup> ASK. 2020. Finansijski izvještaj za 2020. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/IZVJEŠTAJ\\_O\\_IZVRŠENJU\\_BUDŽETA\\_2020.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/IZVJEŠTAJ_O_IZVRŠENJU_BUDŽETA_2020.pdf).
- <sup>1248</sup> ASK. 2021. Godišnji izveštaj sa finansijskim izveštajima za 2021. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2021\\_.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_radu_ASK_u_2021_.pdf).
- <sup>1249</sup> ASK. 2022. Godišnji izveštaj za 2022. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2022..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_radu_ASK_u_2022..pdf).
- <sup>1250</sup> Zakon o državnom budžetu za 2023. Sl. list CG br. 152/22 od decembra 2022. godine.
- <sup>1251</sup> Godišnji izveštaj ASK-a za 2023. još uvek nije dostupan.
- <sup>1252</sup> Zakon o državnom budžetu za 2024. Sl. list CG br. 124/2023 od decembra 2023. godine.
- <sup>1253</sup> Zakon o državnim službenicima, član 34 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima\\_i\\_namjestenicima.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima_i_namjestenicima.html).
- <sup>1254</sup> ASK, 2022. Godišnji izvještaj za 2022. godinu, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj\\_o\\_radu\\_ASK\\_u\\_2022..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_radu_ASK_u_2022..pdf).
- <sup>1255</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 87.
- <sup>1256</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 96.
- <sup>1257</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 85.
- <sup>1258</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 86.
- <sup>1259</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 89.
- <sup>1260</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 96.
- <sup>1261</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 88.
- <sup>1262</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 89.

- <sup>1263</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 89.
- <sup>1264</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 89.
- <sup>1265</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 89.
- <sup>1266</sup> Enes Mustafić, 2020. Perović izabrana za direktorku ASK, Pobjeda, [www.pobjeda.me/clanak/perovic-rad-agencije-vezan-je-za-sve-zakone-koje-sam-primjenjivala](http://www.pobjeda.me/clanak/perovic-rad-agencije-vezan-je-za-sve-zakone-koje-sam-primjenjivala).
- <sup>1267</sup> Evropska komisija, 2022., Izvještaj o proširenju EU za Crnu Goru 2022, str. 5 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en).
- <sup>1268</sup> Evropska komisija, 2022., Izvještaj o proširenju EU za Crnu Goru 2022, str. 28 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en).
- <sup>1269</sup> Za više informacija o primjerima nezavisnosti ASK-a u praksi, pogledati: [www.mans.co.me/tag/agencija-za-sprecavanje-korupcije/](http://www.mans.co.me/tag/agencija-za-sprecavanje-korupcije/).
- <sup>1270</sup> Portal Standard, 2020., "Direktorka ASK Jelena Perović: O premijeru i ministrima da odluči Ustavni sud", <https://www.standard.co.me/drustvo/direktorka-ask-jelena-perovic-o-premijeru-i-ministrima-da-odluci-ustavni-sud/>.
- <sup>1271</sup> Nezavisni dnevnik Vijesti, 2021., „Marković i sedam ministara prekršili zakon“ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/503281/nisu-mogli-istovremeno-u-vladu-i-u-skupstinu>.
- <sup>1272</sup> MANS, 2022., Odluke o Đukanoviću i Abazoviću nisu doprinos borbi protiv korupcije, <https://mans.co.me/odluke-o-djukanovicu-i-abazovicu-nisu-doprinos-borbi-protiv-korupcije/>.
- <sup>1273</sup> Radio Slobodna Evropa, 2022. Šta spaja Đukanovića, Abazovića i Dubai, <http://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-djukanovic-abazovic-dubai/32083628.html>.
- <sup>1274</sup> MANS, 2022., Odluke o Đukanoviću i Abazoviću nisu doprinos borbi protiv korupcije, <https://mans.co.me/odluke-o-djukanovicu-i-abazovicu-nisu-doprinos-borbi-protiv-korupcije/>.
- <sup>1275</sup> ASK, 2020. Ugovor o pružanju medijskih usluga između Pink Media M i Socijaldemokrata Crne Gore, [http://www.antikorupcija.me/media/documents/Ugovor\\_o\\_pruzanju\\_medijskih\\_usluga-Pink\\_Media\\_M\\_i\\_Socijaldemokrate.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/Ugovor_o_pruzanju_medijskih_usluga-Pink_Media_M_i_Socijaldemokrate.pdf).
- <sup>1276</sup> O ovim i drugim primjerima prakse ASK-a možete čitati na: MANS, 2021, "Agencija za sprječavanje korupcije: Širom zatvorenih očiju", str.18-21, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/09/ASK-Sirom-zatvorenih-ociju.pdf>.
- <sup>1277</sup> Vijesti, 2019. Čalović Marković nije prekršila zakon, opet može da se javi za ASK [www.vijesti.me/vijesti/politika/379509/calovic-markovic-nije-prekrasila-zakon-opet-moze-da-se-javi-za-ask](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/379509/calovic-markovic-nije-prekrasila-zakon-opet-moze-da-se-javi-za-ask); i Portal Mondo, 2020. "Poništena odluka o razriješenju Čalović Marković sa pozicije člana Savjeta ASK-a", <https://mondo.me/Info/Drustvo/a886613/Ponistena-odluka-o-razrijesenju-Calovic-Markovic-sa-pozicije-clana-Savjeta-ASK-a.html>.
- <sup>1278</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 82.
- <sup>1279</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 40.
- <sup>1280</sup> Biblioteka na internet stranici Agencije koja sadrži sve odluke ove institucije, <https://www.antikorupcija.me/me/biblioteka/dokumenta/sva-dokumenta/> Posjećeno 19. aprila 2023.
- <sup>1281</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 107.
- <sup>1282</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17).
- <sup>1283</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 103.
- <sup>1284</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 83.
- <sup>1285</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 28.
- <sup>1286</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 21.
- <sup>1287</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 23.
- <sup>1288</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2017 (Sl.list CG, br. 022/17), član 42.
- <sup>1289</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 16.
- <sup>1290</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 16.
- <sup>1291</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 44.
- <sup>1292</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 40.
- <sup>1293</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 38.
- <sup>1294</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 58.
- <sup>1295</sup> Zakon o lobiranju, član 26.
- <sup>1296</sup> Internet stranica Agencije za sprječavanje korupcije [www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me) Posjećeno 19. aprila 2023.
- <sup>1297</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, Savjet Agencije - Izvještaji, <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/izvje%C5%A1taji/>.
- <sup>1298</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, Savjet Agencije – Novosti, <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/>.
- <sup>1299</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, Biblioteka, <https://www.antikorupcija.me/me/biblioteka/dokumenta/sva-dokumenta/>, Posjećeno 21. jula 2023.
- <sup>1300</sup> Baza podataka o prihodima i imovini na internet stranici Agencije <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm> Posjećeno 19. aprila 2023.
- <sup>1301</sup> Baza podataka o poklonima na internet stranici Agencije <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/poklonSearch.htm> Posjećeno 18. aprila 2023.
- <sup>1302</sup> Baza donacija i sponzorstava na internet stranici Agencije.

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/donacijaSearch.htm> posjećeno 18. aprila 2023.

<sup>1303</sup> Akti i odluke Agencije na njejoj internet stranici <https://www.antikorupcija.me/me/sukob-interesa/odluke-akta/> posjećeno 18. aprila 2023.

<sup>1304</sup> Intervju sa Tinom Popović, urednicom Nezavisnog dnevnika Vijesti.

<sup>1305</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 26 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.

<sup>1306</sup> Primjer odluke ASK-a o zahtjevu za slobodan pristup informacijama - [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje\\_ASK\\_02\\_03\\_186\\_od\\_10.4.2023..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje_ASK_02_03_186_od_10.4.2023..pdf).

<sup>1307</sup> Baza podataka o izvještajima o troškovima političkih partija na sajtu Agencije <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/pretragaTroskovilzbornaKampanja.htm> posjećeno 17. aprila 2023.

<sup>1308</sup> Baza prikupljenih donacija tokom izborne kampanje <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/prilogUKampanjiSearch.htm> Posjećeno u aprilu 2023.

<sup>1309</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, Član 46 stav 5: Svi akti, podaci i dokumenti iz čl. 38, 39, 40, 41, 43 i 44 ovog zakona koje organi i pravna lica dostavljaju Agenciji, Agencija objavljuje na svojoj internet stranici u roku od tri dana od dana dostavljanja.

<sup>1310</sup> Dokument ASK-a koji sadrži linkove do podataka o potrošnji budžeta tokom kampanje za lokalne izbore 2022. - [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvodi\\_iz\\_trezora\\_i\\_bud%C5%BEetska\\_rezerva\\_JDbCvNj.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvodi_iz_trezora_i_bud%C5%BEetska_rezerva_JDbCvNj.pdf).

<sup>1311</sup> MANS, 2021. "Agencija za sprječavanje korupcije: Širom zatvorenih očiju", str. 18-21, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/09/ASK-Sirom-zatvorenih-ociju.pdf>.

<sup>1312</sup> MANS, 2021. "Agencija za sprječavanje korupcije: Širom zatvorenih očiju", <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/09/ASK-Sirom-zatvorenih-ociju.pdf>.

<sup>1313</sup> MANS, 2021, "Agencija za sprječavanje korupcije: Širom zatvorenih očiju", str. 30-31, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/09/ASK-Sirom-zatvorenih-ociju.pdf>.

<sup>1314</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 103.

<sup>1315</sup> Izvještaji ASK-a <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/2110070811-izvjestaji-radu-ask/>.

<sup>1316</sup> Zapisnici ASK-a sa inspekciskog nadzora, lokalni izbori 2022., - <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/2208091313-zapisnici-oktobar-2022/>.

<sup>1317</sup> Zakon o upravnom postupku (Sl.list CG, 37/2017), Pravo na žalbu – član 119 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html).

<sup>1318</sup> Zakon o upravnom postupku (Sl.list CG, 37/2017), Pravo na žalbu – član 119 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html).

<sup>1319</sup> Zakona o sprječavanju korupcije, Član 92. i 98.: razrješenje člana Savjeta Agencije i direktora Agencije.

<sup>1320</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama – pravo na žalbu – član 34 <https://wapi.gov.me/download-preview/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4?version=1.0>.

<sup>1321</sup> Zakon o upravnom postupku, podnoženje žalbe – član 119 [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html).

<sup>1322</sup> Zakonom o sprječavanju korupcije u članu 93, definisano je da direktora može da razriješi Savjet Agencije ako prekrši taj zakon ili druga pravila kojima se rukovodi rad Agencije.

<sup>1323</sup> Izvještaji ASK-a <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/2110070811-izvjestaji-radu-ask/>.

<sup>1324</sup> Zaključak da se ne prihvati izvještaj o radu Agencije za 2019. godinu <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/42/2405-14876-00-72-21-57-3.pdf>.

<sup>1325</sup> Zaključak da se ne prihvati izvještaj o radu Agencije za 2020. godinu <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/150/2508-14875-00-72-21-2-3.pdf>.

<sup>1326</sup> Zaključak da se ne prihvati izvještaj o radu Agencije za 2021. godinu <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/444/2802-17213-00-72-22-5-4.pdf>.

<sup>1327</sup> Evropska komisija, 2022. Izvještaj EU o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en).

<sup>1328</sup> Izvještaj o glasanju Skupštine nakon glasanja o zaključku Odbora za antikorupciju, 01.12.2022. <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/42/2405-14855-.pdf>.

<sup>1329</sup> Zaključak da se ne prihvati izvještaj o radu Agencije za 2021. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/444/2802-17213-00-72-22-5-4.pdf>.

<sup>1330</sup> Vijesti, 2023. "Savjet ASK traži od parlamenta da hitno riješi problem: Kad mandat ističe, sjete se Skupštine", <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/661984/savjet-ask-trazi-od-parlamenta-da-hitno-rijesi-problem-kad-mandat-istice-sjete-se-skupstine>; Radio Televizija Nikšić, 2024. "ASK sedam mjeseci bez Savjeta, tek počinje procedura za izbor članova: Očekuje se imenovanje komisije", <https://rtmk.me/politika/ask-sedam-mjeseci-bez-savjeta-tek-pocinje-procedura-za-izbor-clanova-ocekuje-se-imenovanje-komisije/>.

<sup>1331</sup> Balkan Insights 2024. Head of Montenegro's Anti-Corruption Agency Arrested (Uhapšena šefica crnogorske Agencije za sprječavanje korupcije), <https://balkaninsight.com/2024/04/17/head-of-montenegros-anti-corruption-agency-arrested/>; RTCG. 2024. "Jelena Perović u SDT-u: Prisustvovala saslušanjima dvojice svjedoka", <https://rtcg.me/hronika/554239/jelena-perovic-u-sdt-u-prisustvovala-saslusanjima-dvojice-svjedoka.html>.

- <sup>1332</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023., str 13  
[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1333</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023., str. 14.
- <sup>1334</sup> Evropska komisija, 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., str. 31 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).
- <sup>1335</sup> Odjeljak internet stranice ASK-a za prijavljivanje korupcije, koji može uključivati i žalbe protiv ASK-a [www.antikorupcija.me/me/korisnicki-servisi/prijava-korupcije/](http://www.antikorupcija.me/me/korisnicki-servisi/prijava-korupcije/).
- <sup>1336</sup> MANS, 2022., Najveći predmeti i dalje u fiokama, ASK nagrađen za nerad i pristrasnost <https://mans.co.me/najveci-predmeti-i-dalje-u-fiokama-ask-nagraden-za-nerad-i-pristrasnost/>.
- <sup>1337</sup> Etički kodeks, Agencija za sprječavanje korupcije [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Eticki\\_kodeks\\_zaposlenih\\_u\\_ASK-1.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Eticki_kodeks_zaposlenih_u_ASK-1.pdf).
- <sup>1338</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, Član 8 i 23.
- <sup>1339</sup> Plan integriteta ASK-a 2020-2022 - [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan\\_integriteta\\_Agencije\\_za\\_sprje%C4%8Davanje\\_korupcije\\_2020-2022.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Plan_integriteta_Agencije_za_sprje%C4%8Davanje_korupcije_2020-2022.pdf).
- <sup>1340</sup> ASK, 2022. Godišnji izvještaj ASK-a za 2022., strana 161 [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvj%C5%A1taj\\_o\\_rad\\_u\\_ASK\\_u\\_2022..pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvj%C5%A1taj_o_rad_u_ASK_u_2022..pdf).
- <sup>1341</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023., str 19, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1342</sup> Rješenje ASK-a od 12.10.2022, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_UPI\\_02-03-127-2022.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_UPI_02-03-127-2022.pdf).
- <sup>1343</sup> Rješenje ASK-a od 12.10.2022. [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_UPI\\_02-03-400-2022\\_redacted.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_UPI_02-03-400-2022_redacted.pdf).
- <sup>1344</sup> Istraga o javnim nabavkama ASK-a - <https://www.mans.co.me/direktorica-ask-a-nezakonito-prisvojila-sluzbeni-bmw/> posjećeno 13. aprila 2023.
- <sup>1345</sup> Zaposleni u Agenciji nisu odgovorili na upit MANS-a o prikupljanju podataka razvrstanih po polu.
- <sup>1346</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 82. stav 1. tačka 8. i 9.
- <sup>1347</sup> ASK, 2023., Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 16, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1348</sup> ASK, 2022., Godišnji izvještaj o sprovođenju planova integriteta u 2022., [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2022\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2022_godini.pdf).
- <sup>1349</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, član 75.
- <sup>1350</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 10 [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1351</sup> Izvještaji ASK-a, <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izvjestaji-radu-ask/2110070811-izvjestaji-radu-ask/>.
- <sup>1352</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 19, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1353</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 19, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1354</sup> Iz ASK-a nisu odgovorili na upit MANS-a o procjeni efikasnosti organizovanih obuka.
- <sup>1355</sup> Iz ASK-a nisu odgovorili na upit MANS-a o procjeni efikasnosti organizovanih obuka.
- <sup>1356</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, čl.33.
- <sup>1357</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, čl.40.
- <sup>1358</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj za Crnu Goru za 2023., strana 31, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1359</sup> Institut Alternativa. 2021. NVO Institut Alternativa urgira ASK da pokrene postupak protiv bivšeg ministra odbrane, <https://institut-alternativa.org/zakon-ipak-vazi-kad-stranci-placaju/> posjećeno 13. aprila 2023.; MANS. 2021. MANS urgira ASK da donese odluku o kolekciji skupih satova predsjednika Crne Gore, <https://www.mans.co.me/agencija-da-utvr-di-koliko-je-sati/> posjećeno 13. aprila 2023.
- <sup>1360</sup> Izjava zamjenika predsjednika skupštinskog Odbora za antikorupciju, <https://www.pvinformer.me/bojovic-ask-zmuri-na-milove-milionske-satove-a-novu-vlast-progoni-za-polovna-auta-i-bezvrijedne-akcije/> posjećeno 13. aprila 2023.
- <sup>1361</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 5, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1362</sup> ASK, 2023., Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 6, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1363</sup> ASK, 2023., Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 7, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1364</sup> ASK, 2023., Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).
- <sup>1365</sup> Intervju sa Danilom Šaranovićem, poslanikom u Skupštini i članom skupštinskog Odbora za antikorupciju

<sup>1366</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 50, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html).

<sup>1367</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 58, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html).

<sup>1368</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, član 38, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html).

<sup>1369</sup> Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.

<sup>1370</sup> Zakon o sprječavanju korupcije.

<sup>1371</sup> Intervju sa Anom Đurnić, istraživačicom javnih politika, Institut alternative.

<sup>1372</sup> ASK, 2023. Rezime rezultata rada ASK u 2023. godini, strana 21, [https://www.antikorucija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP712.pdf](https://www.antikorucija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP712.pdf).



**POLITIČKE PARTIJE**

## KRATAK PREGLED

U 2023. godini, u Crnoj Gori postoji 51. aktivna politička partija upisana u registar Ministarstva državne uprave.<sup>1373</sup> Na izborima u junu 2023. godine učestvovalo je 15 izbornih lista i koalicija, od kojih je 9 osvojilo poslanička mjesta u Skupštini, što potvrđuju konačni zvanični rezultati koje je objavila Državna izborna komisija.<sup>1374</sup> Politička scena u Crnoj Gori je doživjela značajne transformacije tokom posljednjih godina, koje su obilježile pojava novih partija i pad dugogodišnjih političkih snaga predvođenih jakim liderima.

Na čelu sa Milom Đukanovićem, Demokratska partija socijalista (DPS) dugo je dominirala politikom u Crnoj Gori. Optužbe za korupciju progonile su partiju koja je poražena na izborima 2020. godine nakon protesta koje je organizovala Srpska pravoslavna crkva u vezi sa zakonom koji reguliše imovinska prava. Nakon političke smjene, dvije vlade su se promijenile, a parlamentarni izbori 2023. godine rezultirali su još jednim porazom DPS-a. Pojavila se nova politička struktura, Pokret Evropa sad (PES), koja je ostvarila pobjedu na predsjedničkim i parlamentarnim izborima 2023. godine, stavljajući u fokus ekonomske reforme i pragmatičan pristup upravljanju. Međutim, Crna Gora trenutno čeka na formiranje nove vlade i taj proces je jako komplikovan zbog velikih političkih razlika unutar nove većine.<sup>1375</sup>

Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i rad političkih partija pogoduje slobodnom i efikasnom formiranju i radu političkih partija, ali neke odredbe ograničavaju finansiranje novih i vanparlamentarnih partija i izlažu ih nepravедnoj konkurenciji kada je riječ o finansiranju izbornih kampanja. Pojedine političke partije u velikoj mjeri zloupotrebljavaju javne resurse i/ili se često optužuju za nezakonito finansiranje izbornih kampanja. Ustavom je zagarantovana sloboda političkog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, ali ne postoje posebne mjere zaštite u zakonodavstvu koje sprječavaju neopravdano eksterno uplitanje u djelovanje političkih partija. U praksi se nacionalni i politički

subjekti iz inostranstva ozbiljno miješaju u rad pojedinih političkih partija putem nezakonitog prisluškivanja, hapšenja opozicionih lidera na osnovu neustavnih odredbi i neregulisanog finansiranja iz inostranstva.

Transparentnost u finansiranju političkih partija je ograničena. Postojećim zakonskim odredbama se ne zahtijeva od političkih partija da prijave da li su zaista platile izborne troškove. Proaktivni finansijski izvještaji političkih partija su lošeg kvaliteta i daju samo djelimične informacije o njihovom finansiranju. Do detaljnijih informacija je teško doći, a nadležne institucije ne provjeravaju detaljno njihovu tačnost.

Većina političkih partija nema adekvatne procedure za regulisanje unutarpartijskog demokratskog upravljanja, a često ne poštuju ni postojeće. Zakonske odredbe o učešću žena postoje, ali sadrže rupe i u praksi se samo djelimično poštuju. U praksi, učešće žena u politici je rijetko, naročito na lokalnom nivou. Političke partije imaju pravo na posebna sredstva za rad ženskih organizacija, ali ne snose odgovornost za trošenje tih sredstava.

Sa ideološkog spektra, političke partije u Crnoj Gori se mogu široko kategorisati kao ljevičarske, centrističke i desničarske. Međutim, ova ideološka opredjeljenja su često samo formalna i ne utiču značajno na njihove stvarne aktivnosti. U mnogim slučajevima postoji razlika između navedenih programskih ciljeva partija i njihovih stvarnih napora, jer većina političkih partija u Crnoj Gori nije nastala niti se prvenstveno udruživala oko interesa određenih društvenih slojeva ili grupa, niti su bile odraz glavnih društvenih podjela, već su se usredsredile na pitanja vezana za državni status i nacionalni identitet. Brojne društvene grupe, poput žena, romske populacije i osoba sa invaliditetom, nisu zastupljene u vodećim političkim partijama. Jedan broj političkih partija se zasniva na klijentelizmu i uskim interesima, često pod uticajem domaćih i stranih faktora.

Političke partije javno tvrde da su posvećene borbi protiv korupcije, ali se u praksi njihovi funkcioneri bave raznim nedozvoljenim radnjama, posebno kada je riječ o finansiranju izborne kampanje putem zloupotrebe javnih sredstava.

## POLITIČKE PARTIJE



|                   | Indikator                            | Zakon | Praksa |
|-------------------|--------------------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>  | Resursi                              | 75    | 25     |
|                   | Nezavisnost                          | 25    | 25     |
| <b>Governance</b> | Transparentnost                      | 50    | 50     |
|                   | Odgovornost                          | 50    | 25     |
|                   | Integritet                           | 50    | 25     |
| <b>Role</b>       | Ukrupnjavanje i zastupanje interesa  |       | 50     |
|                   | Posvećenost u borbi protiv korupcije |       | 25     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 11.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri je pravni okvir pogodan za formiranje i djelovanje političkih partija?**



*Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i rad političkih partija pogoduje slobodnom i efikasnom formiranju i radu političkih partija, ali neke odredbe ograničavaju finansiranje novih i vanparlamentarnih partija i izlažu ih nepravednoj konkurenciji kada je riječ o finansiranju izbornih kampanja.*

Zakon o političkim partijama navodi da partiju može osnovati najmanje 200 građana sa biračkim pravom u Crnoj Gori.<sup>1376</sup> Ustav garantuje slobodu političkog udruživanja i djelovanja<sup>1377</sup>, i propisuje ograničenja u pogledu vrsta djelovanja koja su zabranjena političkim partijama, naročito kada je u pitanju nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti.<sup>1378</sup> Procedure za osnivanje, upisivanje u registrar,<sup>1379</sup> ispisivanje iz registra<sup>1380</sup> ili odbijeno upisivanje u registrar<sup>1381</sup> političkih partija su u dovoljnoj mjeri definisane zakonom kojim se sudijama i tužiocima, ombudsmanu i profesionalnim pripadnicima vojske ili policije zabranjuje osnivanje političke partije.<sup>1382</sup>

Zakon predviđa finansijsku podršku iz javnog budžeta parlamentarnim političkim partijama na državnom i lokalnom nivou,<sup>1383</sup> ali je ta podrška

značajno smanjena posljednjim izmjenama zakona krajem 2020. godine.<sup>1384</sup>

Visina sredstava iz privatnih izvora<sup>1385</sup> koje parlamentarne partije prikupljaju za redovan rad u tekućoj kalendarskoj godini može iznositi do 100% sredstava koja im pripadaju iz budžetskih sredstava<sup>1386</sup>. Politički subjekt koji nema pravo na budžetska sredstva može prikupljati sredstva iz privatnih izvora u visini do 10% ukupnih sredstava koje država obezbjeđuje za rad političkih partija.<sup>1387</sup> Stoga, nove i vanparlamentarne stranke su izložene nepravednoj konkurenciji u finansiranju izbornih kampanja, jer su suočene sa ograničenjima u prikupljanju sredstava iz privatnih izvora, dok je njihovim konkurentima iz parlamentarnih partija u praksi dozvoljeno da pored sredstava koja dobijaju iz budžeta, imaju i mnogo veće limite za finansiranje iz privatnih izvora.

Sve partije su dužne da donesu odluku o visini članarine za tekuću godinu i dostave je Agenciji za sprječavanje korupcije (Agencija).<sup>1388</sup> Zakon ne predviđa nikakve pogodnosti za građane i pravna lica koja finansiraju političke partije.

## INDIKATOR 11.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri finansijska sredstva koja su na raspolaganju političkim partijama omogućavaju efikasnu političku konkurenciju?**



*Finansijska sredstva političkih partija ne omogućavaju efikasnu političku konkurenciju jer parlamentarne političke partije imaju prednost kada je riječ o finansiranju iz javnih fondova<sup>1389</sup>, i što je još važnije, neke političke partije u velikoj mjeri zloupotrebljavaju javna sredstva ili postoje navodi da se finansiraju iz nezakonitih izvora.*

Javni fondovi čine 85% zvanično prijavljenih izvora prihoda svih parlamentarnih političkih partija.<sup>1390</sup> Značajnije prihode od članarina i privatnih donacija prijavljuju samo neke partije koje su bile na vlasti duže od tri decenije.<sup>1391</sup> Budžet za finansiranje redovnog rada parlamentarnih partija za 2023. godinu iznosio je 6,35 miliona eura.<sup>1392</sup>

U razgovoru sa Centrom za demokratsku tranziciju (CDT), tink-tenkom koji prati izbore u Crnoj Gori, navodi se da parlamentarne političke partije nemaju potrebu da prikupljaju pojedinačne male donacije jer dobijaju značajna sredstva iz budžeta.<sup>1393</sup> Privrednicima nije dozvoljeno da daju donacije političkim partijama ukoliko učestvuju u javnim nabavkama.<sup>1394</sup> Međutim, kako navodi CDT, u praksi to dovodi do toga da kompanije i partije prikrivaju takve donacije. Ovo se nije poboljšalo nakon promjene vlasti 2020. godine, što je izazvalo zabrinutost da će kompanije nastaviti da nezakonito finansiraju političke partije.<sup>1395</sup>

U protekle tri decenije, partije na vlasti su bile optužene za zloupotrebu javnih sredstava za interese svojih političkih partija. Izveštaj MANS-a o finansiranju lokalnih izbora 2022. i CDT-a o predsjedničkim i parlamentarnim izborima 2023. godine ističu zloupotrebu državnih resursa za političku dobit kroz partijsko zapošljavanje i fenomen „funkcionerske kampanje“. Vladajuće političke partije na državnom i na lokalnom nivou nastavile su da koriste javne resurse u svoju

političku korist, naročito vođenjem „funkcionerske kampanje“, kada javni funkcioneri sprovede aktivnosti koje su nevezane i nepotrebne za redovan rad vlasti, čime se medijski eksponiraju kako bi promovisali sebe i svoje partije, i na taj način efektivno zloupotrebljavaju svoj položaj. Takođe, u izvještajima se primjećuje praksa masovnog zapošljavanja partijskih članova tokom izbornog procesa u cilju obezbjeđivanja njihovih glasova, a primjetna je i isplata socijalne pomoći uoči izbora.<sup>1396</sup>

Postoje i tvrdnje da partije dobijaju nezakonita sredstva od kompanija i kriminalnih struktura. Najpoznatiji slučaj nelegalnog finansiranja političkih partija je afera Koverta iz 2019. godine, vezana za finansiranje DPS-a od strane Duška Kneževića, biznismena za kojim je raspisana potjernica zbog više teških krivičnih djela.<sup>1397</sup>

Od 2016. godine, bilo je brojnih optužbi o nelegalnom finansiranju iz Rusije i Srbije iznijete dominantno protiv Demokratskog fronta (DF)<sup>1398</sup> i nekih manjih političkih partija.<sup>1399</sup> Optužbe za nezakonito finansiranje i podršku iz Srbije odnosile su se i na njihovog kandidata za predsjedničke izbore 2023. godine, Andriju Mandića.<sup>1400</sup> Nekoliko dana prije održavanja parlamentarnih izbora, lider PES-a, Miloško Spajić, optužen je od strane njegovih političkih protivnika za nezakonito finansiranje kampanje putem kriptovaluta, ali su te optužbe prestale nakon izbora<sup>1401</sup>.

Prema Zakonu o izboru odbornika i poslanika, sve izborne liste tokom kampanje imaju pravo na jednako trajanje predstavljanja na nacionalnom javnom servisu<sup>1402</sup> i drugim regionalnim i lokalnim javnim emiterima.<sup>1403</sup> Komercijalni emiteri su dužni da svim učesnicima na izborima omoguće plaćeno oglašavanje pod jednakim uslovima.<sup>1404</sup> Centar za demokratsku tranziciju navodi da nacionalni javni servis RTCG favorizuje kandidate vladajućih partija. Čak i kada opozicioni kandidati dobiju propisani kvantitativni medijski prostor, postoje razlike u kvalitetu njihovog izvještavanja. Brojni mediji iz Srbije, uključujući Radio-televiziju Srbije koja emituje program u Crnoj Gori, pokazali su pristrasnost favorizujući kandidata Mandića i podržavajući

koaliciju Za budućnost Crne Gore. Istovremeno, kandidata Đukanovića i sve ostale izborne liste kontinuirano su predstavljali u negativnom svjetlu.<sup>1405</sup> Značajan problem predstavlja izvještavanje o aktivnostima Vlade u medijima koje se često koristi za promovisanje kandidata iz vladajuće političke partije, često iskorišćavajući svoju institucionalnu pripadnost.<sup>1406</sup> Slična zabrinutost je izražena tokom kampanje za lokalne izbore 2022. godine u vezi sa lokalnim javnim emiterima u opštinama u kojima vladajuće političke partije imaju većinu.<sup>1407</sup>

### INDIKATOR 11.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoji zakonska zaštita koja bi spriječila neopravdano eksterno uplitanje u aktivnosti političkih partija?**



*Ustav garantuje slobodu političkog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, i smjernice za sprječavanje neopravdanog eksternog uplitanja u aktivnosti političkih partija. Međutim, rupe u zakonima o državnoj revizorskoj instituciji i sprječavanju korupcije dovode do selektivne kontrole političkih partija.*

Postoje zakonske odredbe koje uvode nekoliko zabrana političkog finansiranja, kao što su zabrana primanja finansijske pomoći od drugih država, lica koja nemaju biračko pravo, anonimnih donatora, državnih ustanova, sindikata, vjerskih zajednica, nevladinih organizacija i priređivača igara na sreću. Uz to, licima koja su pravosnažno osuđena za korupciju ili organizovani kriminal, zabranjeno je da finansiraju političke subjekte. Pored toga, tokom izbornih perioda, gore navedenim subjektima nije dozvoljeno da vode medijske ili javne kampanje u ime bilo kog političkog subjekta.<sup>1408</sup>

Ustavom Crne Gore propisano je da se jemči sloboda političkog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.<sup>1409</sup> U istom članu se navodi i da „država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes“.<sup>1410</sup>

Ustavni sud<sup>1411</sup> može da zabrani rad političkih partija u slučaju nasilnog mijenjanja ustavnog poretka, narušavanja teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, izazivanja i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti.<sup>1412</sup> Pored toga, Zakonom o Ustavnom sudu je propisano da postupak odlučivanja o zabrani rada političke partije mogu pokrenuti Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Savjet za odbranu i bezbjednost, državni organ nadležan za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, državni organ nadležan za vođenje registra političkih partija.<sup>1413</sup>

Zakon zabranjuje političkim partijama da primaju finansijsku pomoć od drugih država, pravnih lica van teritorije Crne Gore ili lica koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori ili anonimnih donatora.<sup>1414</sup> Međutim, Zakon predviđa i kaznu do 20 hiljada eura za političku partiju koja prekrši ovu odredbu, a finansira se iz inostranstva.<sup>1415</sup>

Nadzor političkih partija je u nadležnosti i Agencije za sprječavanje korupcije i Državne revizorske institucije. Međutim, postojeći pravni okvir za ove dvije institucije sadrži rupe koje dozvoljavaju ovim institucijama da zloupotrebjavaju svoje nadležnosti i selektivno tretiraju određene partije.<sup>1416</sup>

Prije stupanja na snagu zakona iz 2020. godine, Državna revizorska institucija je bila odgovorna za godišnju reviziju izvještaja svih parlamentarnih političkih partija. Međutim, prema važećim propisima, DRI je dužna da vrši reviziju konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata samo u četvorogodišnjem ciklusu.<sup>1417</sup>

Trenutno ne postoje propisi koji dozvoljavaju prisustvo države na sastancima političkih partija.

## INDIKATOR 11.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su političke partije u praksi oslobođene neopravdanog eksternog uplitanja u njihove aktivnosti?**



*Domaći i strani politički subjekti se ozbiljno miješaju u rad pojedinih političkih partija putem nezakonitog prisluškivanja, hapšenja opozicionih lidera na osnovu neustavnih odredbi i neregulisanog finansiranja iz inostranstva.*

Lideri Demokratske Crne Gore i Demokratskog fronta tvrde da se vladajuća DPS prije izbora 2020. miješala u njihov rad, prateći ih<sup>1418</sup> i prisluškivajući njihove aktiviste.<sup>1419</sup>

Nakon promjene vlasti 2020. godine, pokrenut je sudski spor u kojem se navodi da je obavještajna agencija nezakonito prisluškivala DF prije izbora 2020. godine.<sup>1420</sup> Međutim, i DPS je optužio novu političku većinu za tajni nadzor njihovih predstavnika.<sup>1421</sup>

Do sada nije bilo slučajeva da je država raspustila ili zabranila rad političke partije. Međutim, nekoliko aktivnih sudskih predmeta uključuje lidere političkih partija optuženih za planiranje državnog udara, pranje novca i nezakonito finansiranje. Neki opozicioni lideri iz Demokratskog fronta su uhapšeni, a u jednom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da je neustavna zakonska odredba kojom se privodi poslanik.<sup>1422</sup>

Takođe, finansiranje političkih partija u Crnoj Gori iz inostranstva (vidjeti 11.1.2) izaziva zabrinutost u pogledu nezavisnosti ovih partija od neopravdanog eksternog uplitanja. Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je istakao da DRI i ASK ne sprovedu propise o kontroli finansiranja izbora od strane trećih strana, što dovodi do nedostatka transparentnosti u izbornom procesu. Postoje sumnje da se takvo finansiranje koristi da se zaobiđe zabrana finansiranja iz inostranstva.<sup>1423</sup>

Mediji iz Srbije se od 2020. godine aktivno mješaju u izbore u Crnoj Gori, otvoreno i opsežno podržavajući

samo određene političke grupe, dok su kontinuirano negativno izvještavali o njihovim političkim protivnicima.<sup>1424</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 11.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje propisi koji obavezuju političke partije da informacije o svojim finansijama učine dostupnim javnosti?**



*Političke partije su dužne da dostavljaju finansijske izvještaje DRI i Agenciji za sprječavanje korupcije, međutim, postoje rupe u vidu neobjavlivanja bankovnih izvoda koji prikazuju sve prihode i rashode sa posebnih računa otvorenih za finansiranje izbornih kampanja.*

Ne postoje propisi koji nalažu da su političke partije dužne da objavljuju svoje finansijske izvještaje na svojim internet stranicama, ali su dužne da dostavljaju konsolidovane godišnje izvještaje i druge relevantne podatke DRI i ASK-u. Ovaj konsolidovani izvještaj treba da sadrži podatke o njihovom redovnom radu, ali i o svim kampanjama sprovedenim u toj godini – o prihodima, imovini i troškovima, najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu. Te informacija se objavljuju na internet stranici Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>1425</sup>

Svi politički subjekti su dužni da Agenciji za sprječavanje korupcije dostave izvještaje o finansijama i imovini svih pravnih lica i privrednih društava koje je osnovao ili u kojima ima vlasnički udio. Agencija je dužna da izvještaje objavi u roku od sedam dana od dana prijema.<sup>1426</sup>

Političke partije i kandidati koji učestvuju u izbornom procesu takođe su dužni da Agenciji dostave izvještaje o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju<sup>1427</sup>, koja je dužna da ih objavi na svojoj internet stranici u roku od sedam dana od dana prijema.<sup>1428</sup> Ovi izvještaji treba da sadrže podatke o imenima fizičkih i pravnih lica koja su dala određeni



iznos priloga za potrebe kampanje, ali i konkretne troškove nastale tokom izborne kampanje sa imenima dobavljača.<sup>1429</sup>

Takođe, političke partije su dužne da Agenciji dostave i izvode iz banke koji prikazuju sve prihode i rashode sa posebnih računa otvorenih za finansiranje izbornih kampanja.<sup>1430</sup> Međutim, te informacije Agencija nije dužna da objavi, kao ni sve druge informacije koju ta institucija zahtijeva od političkih partija.<sup>1431</sup>

Zakonom o finansiranju političkih subjekata iz 2020. godine, državna preduzeća su izuzeta od zabrane zapošljavanja tokom predizbornih kampanja, stavljajući ih tako van domašaja nadzora ASK-a. Imajuću u vidu porast zapošljavanja u državnim preduzećima, broj takvih angažovanja tokom izbornog ciklusa 2023. mogao bi biti znatno veći od procijenjenih 5.000.<sup>1432</sup>

## INDIKATOR 11.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri javnost može da dobije relevantne informacije o finansijama od političkih partija?**



*Javni pristup relevantnim finansijskim informacijama političkih partija moguć je putem godišnjih finansijskih izvještaja i finansijskih izvještaja o izbornim kampanjama koji su dostupni na internet stranici ASK-a. Međutim, u praksi, političke partije često ne dostavljaju ključne finansijske detalje, uključujući imena donatora i dobavljača. Takođe, ASK i političke partije često kasne sa odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama u vezi sa transparentnošću finansija političkih partija.*

Godišnji finansijski izvještaji dostupni su na internet stranici Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>1433</sup> Sadržaj ovih izvještaja, u skladu sa zakonskim obavezama,<sup>1434</sup> obuhvata bilanse stanja i bilanse uspjeha, kao i imena donatora i detaljniji opis pojedinih troškova, prema obrascu koji je izradilo Ministarstvo finansija.

Pored izvještaja o finansiranju izbornih kampanja, političke partije su dužne da Agenciji za sprječavanje korupcije dostave izvode iz banke i ugovore sa svim dobavljačima za izborne kampanje.<sup>1435</sup> Međutim, ne može se potvrditi da li se to dešava u praksi, jer je Agencija te dokumente po zahtjevima za pristup informacijama koje je dostavio MANS proglasila „poslovnom tajnom“.<sup>1436</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama obavezuje parlamentarne političke partije čiji su glavni izvor prihoda javna sredstva da postupaju po zahtjevima za dobijanje informacija.<sup>1437</sup> Međutim, praksa pokazuje da pojedine političke partije, čak i tokom izbornog perioda, konstantno prikrivaju važne informacije o svojim finansijama prilikom odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama koje podnosi MANS.

Partije ili ignorišu ove zahtjeve ili objavljuju neka dokumenta tek nakon što rediguju ključne informacije o imenima dobavljača i donatora.<sup>1438</sup> Mnoge političke partije kasne sa odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama mjesecima ili godinama, što značajno otežava napore nevladinih organizacija prilikom monitoringa finansiranja izbora.

Nedostaci u zakonskom okviru za finansiranje kampanje, zajedno sa ograničenom finansijskom kontrolom ASK-a, omogućili su političkim partijama da podnose izvještaje koji ne odražavaju stvarne troškove. Izvještaji političkih partija otkrivaju konstantne probleme sa nepotpunim i često nelogičnim praksama izvještavanja. Većina političkih subjekata nije uvrstila u svoje izvještaje o finansiranju izbora troškove vezane za aktiviste na terenu, angažovanje saradnika ili administrativne troškove. Pored toga, uprkos brojnim promotivnim skupovima održanih širom opština u Crnoj Gori, troškovi prevoza nisu srazmjerno uračunati u izvještajima političkih partija. Štaviše, neki prijavljeni iznosi su znatno ispod tržišne cijene ovih usluga.<sup>1439</sup>

### INDIKATOR 11.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje regulišu finansijski nadzor političkih partija od strane nadležnog državnog organa?**



*Iako postoji niz odredbi, postoje rupe u pogledu nepostojanja godišnje revizije, ne postoje odredbe o podnošenju dokaza o plaćanju, dok postoje samo ograničene kazne za podnošenje netačnih izvještaja što ograničava djelotvoran nadzor.*

Sve političke partije su dužne da dostavljaju konsolidovane godišnje finansijske izvještaje kako Agenciji za sprječavanje korupcije tako i Državnoj revizorskoj instituciji.<sup>1440</sup> S obzirom na to da je 2020. godine<sup>1441</sup> izmijenjen Zakon o političkom finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, DRI je dužna da u roku od četiri godine izvrši reviziju svih parlamentarnih političkih partija<sup>1442</sup>, umjesto da vrši njihovu reviziju na godišnjem nivou.

Partije su dužne da podnesu više izvještaja tokom i nakon izborne kampanje<sup>1443</sup> na obrascima koje priprema Agencija.<sup>1444</sup> U slučaju nedostavljanja izvještaja, Agencija političkom subjektu izriče mjeru obustave prenosa budžetskih sredstava<sup>1445</sup> i/ili novčanu kaznu u iznosu od 5.000 eura do 20.000<sup>1446</sup>. Ukoliko politička partija prikupi novac protivno zakonu, cio iznos novca mora biti uplaćen u državnu kasu.<sup>1447</sup>

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2022. godine, EK takođe zaključuje da „sadašnji pravni okvir ne obezbjeđuje efikasne mjere zaštite i sankcije protiv zaobilaženja pravila, što ograničava efikasan nadzor”.<sup>1448</sup>

Analize zakona od strane evropskih stručnjaka zaključuju da nedostaju adekvatne kazne za lažno finansijsko izvještavanje, dok krivična djela izostaju skoro u potpunosti.<sup>1449</sup> Kazne su i dalje gotovo u potpunosti administrativne, i u mnogim slučajevima su svedene na minimalne novčane kazne, i u poređenju sa međunarodnom praksom, nedovoljno odvrataju od vršenja zloupotreba.<sup>1450</sup> Zakon ne

uvodi kazne za političke subjekte koji ne objavljuju dokumenta koja traže organi vlasti.<sup>1451</sup> Zakon predviđa neadekvatno regulisanje korišćenja kredita i nedostaje mu detaljna metodologija za procjenu tržišne vrijednosti donacija u naturi. Nedostatak odredbi o nenovčanim donacijama leži u nedostatku specifičnosti u pogledu utvrđivanja tržišne vrijednosti nenovčanih donacija i nepostojanju kriterijuma, smjernica i pravila koje bi ASK trebalo da utvrdi za njihov obračun i prijavljivanje, što stvara rizik od manipulacije ili zloupotrebe nenovčanih donacija prilikom podnošenja izvještaja. Iako postoji kazna za započinjanje izborne kampanje prije potvrđivanja izborne liste, zakon ne precizira koje radnje se smatraju započinjanjem izborne kampanje. Osim toga, kandidati mogu prijaviti bilo koji prihod iz fondova za kampanju sa redovnog računa svoje stranke bez otkrivanja izvora ovih donacija.<sup>1452</sup> Političke partije su dužne da dostave izvještaje samo o troškovima koji su nastali tokom izborne kampanje, ali ne i dokaze da su ti troškovi zaista plaćeni (izvode iz banke)<sup>1453</sup>. EK napominje da je postignut ograničen napredak u izmjeni pravila o obračunu i izvještavanju o donacijama u naturi, i usklađivanju obrasca godišnjeg finansijskog izvještavanja sa najboljom računovodstvenom praksom, što su preporuke Savjeta Evrope još od 2014. godine.

### INDIKATOR 11.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri u praksi postoji efikasan finansijski nadzor političkih partija?**



*Partije generalno dostavljaju djelimične i nekvalitetne izvještaje o svojim izvorima finansiranja, nadležne institucije ne provjeravaju djetaljno njihovu tačnost, a nadzor nije efikasan.*

Finansijski nadzor političkih partija vrši DRI, dok ASK vrši nadzor u vezi sa finansiranjem izbora i sprječavanjem zloupotrebe javnih resursa za potrebe kampanje. U izvještaju EK o Crnoj Gori za 2022. godinu, rezultati ovih institucija u praćenju

finansiranja političkih partija ocijenjeni su kao „veoma ograničeni”.<sup>1454</sup> Ovo je trajni problem i uprkos sveobuhvatnosti njihovih izvještaja koji sadrže obimne statističke podatke, ove institucije nisu otkrile značajnija kršenja zakona o izborima i finansiranju partija.<sup>1455</sup> Na izborima 2020. godine, ASK je kontrolisala zakonitost 706 donacija istražujući umiješanost donatora u organizovani kriminal i javne nabavke.<sup>1456</sup> Međutim, rezultati kontrole nisu objavljeni. Pored toga, Agencija je pokrenula više od 500 istraga o potencijalnoj zloupotrebi državnih resursa, mjesečnim ograničenjima potrošnje i kršenjima u vezi sa ograničenjima zapošljavanja u državnim institucijama tokom kampanje 2020. godine. Međutim, krivični postupak je pokrenut samo u dva slučaja.<sup>1457</sup> Na izborima 2023. godine, pokrenuto je 218 postupaka zbog sumnje na nepravilnosti i kršenje zakona.<sup>1458</sup> Negativno mišljenje DRI o finansijskim izvještajima političkih partija ne rezultira nikakvim sankcijama. Kontrola ASK-a nije dovoljno transparentna i sveobuhvatna.<sup>1459</sup> Kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja nije značajna jer se sastoji uglavnom od administrativnih i tehničkih provjera.<sup>1460</sup>

Ne postoje adekvatni mehanizmi za obezbjeđivanje tačnosti finansijskih izvještaja koje podnose političke partije. ASK ne provjerava da li su političke partije prijavile sve prihode i rashode, kao i da li su troškovi zaista plaćeni ili predstavljaju skrivene donacije.<sup>1461</sup>

Postoje brojne tvrdnje da vodeće političke partije ne objavljuju sve informacije o svojim prihodima koje im obezbjeđuju kriminalne strukture ili subjekti iz inostranstva (vidjeti 11.1.4).<sup>1462</sup> Ipak, do danas je samo u jednom slučaju (poznatom kao Koverta), ASK 2019. godine novčano kaznila DPS jer nije prikupljao donacije za izbornu kampanju preko posebnog bankovnog računa<sup>1463</sup>. Prije političkog preokreta 2020. godine, skupštinski nadzor je bio otežan zbog odbijanja tužilaštva da izvještava skupštinskom Odboru za antikorupciju i učestvuje na posebnoj sjednici koju je sazvaio u vezi sa slučajem Koverta.

<sup>1464</sup>

Nakon promjene vladajuće elite i imenovanja novog specijalnog tužioca, skupštinski nadzor nije ponovo pokrenut.

## INDIKATOR 11.2.5 INTEGRITET (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje propisi o internom demokratskom upravljanju glavnih političkih partija?**



*Partijski propisi vodećih političkih partija u Crnoj Gori koji se odnose na interno demokratsko upravljanje značajno se razlikuju, pri čemu neke stranke imaju detaljnija interna pravila, dok su druga nejasna i nedostaju im sveobuhvatne odredbe, posebno u ključnim oblastima kao što su rješavanje partijskih podjela, isključenje članova i tumačenje statuta stranke.*

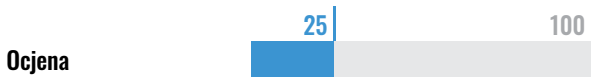
Zakonom o političkim partijama propisano je da svaka politička partija ima statut partije, u kom je propisana procedura za izbor rukovodstva stranke. Međutim, nije precizirano na koji način se bira rukovodstvo partije.<sup>1465</sup>

Statuti partija često utvrđuju proces donošenja odluka u vezi sa partijskim platformama, izbore kandidata na razne pozicije i druga važna pitanja koja su u interesu političkih subjekata<sup>1466</sup>.

I dok neke partije imaju detaljnije interne propise, druge definišu samo glavna pitanja i nemaju jasno definisane procese i odredbe koje su od ključnog značaja prilikom raspada političkih partija, isključivanja članova iz partije i tumačenja statuta partije.

## INDIKATOR 11.2.6 INTEGRITET (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji efikasno interno demokratsko upravljanje unutar političkih partija?**



*Efikasno interno demokratsko upravljanje u političkim subjektima je ograničeno u praksi, s obzirom na to da glavne partije često ne poštuju odredbe o internoj demokratiji.*

*Pored toga, lideri partija imaju značajan uticaj i donose većinu odluka, što interne procedure čini pukim formalnostima.*

U protekloj deceniji, brojne interne političke nesuglasice dovele su do odlaska sa funkcija visokih partijskih funkcionera i članova koji su izrazili zabrinutost zbog nepoštovanja internih procedura.<sup>1467</sup>

Pored toga, bilo je javnih sporova u vezi sa navodnim kršenjem statuta partije i internih akata u vezi sa partijskim izborima. Međutim, ovi sporovi su interno riješeni i nisu završili na sudu. Predstavnici jedne partije su 2014. godine optužili svoje rukovodstvo za kršenje procedura, što je rezultiralo njihovim isključenjem iz partije i formiranjem nove.<sup>1468</sup>

U praksi, rukovodstvo partije i kandidati se biraju na kongresu partije, u skladu sa njihovim statutom. S obzirom na to da je postupak izbora rukovodstva partije propisan statutima političkih partija, može se primijetiti da se izbor kandidata vrši u skladu sa ovim aktima. Njihova politika je pretežno u skladu sa partijskim programima. Svaka politička partija ima svoj program, koji daje osnovne informacije o glavnim pravcima djelovanja partije.

Dominacija jednog lidera može dovesti do nedostatka unutarpartijske demokratije što otežava rješavanje nesuglasica unutar partije, zbog čega su partije sklonije podjelama i fragmentiraju.<sup>1469</sup> Prema izvještaju Centra za monitoring i istraživanje iz 2017. godine, u većini političkih partija lider stranke ima značajan uticaj, i gotovo sve ili sve odluke donosi

lider, dok interne procedure služe kao formalnost za ratifikaciju njihovih odluka.<sup>1470</sup>

## INDIKATOR 11.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su žene zastupljene u rukovodstvu političkih partija?**



*Zakonske odredbe postoje, ali imaju rupe i/ili se u praksi samo djelimično poštuju, učešće žena u politici je rijetko, naročito na lokalnom nivou, a političke partije imaju pravo na posebna sredstva za rad ženskih organizacija, ali ne snose odgovornost za njihovu potrošnju.*

Zakonom su propisane izborne kvote za manje zastupljen pol: političke partije moraju da imaju najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na izbornoj listi, i da među svaka četiri kandidata prema redosljedu na izbornoj listi mora biti najmanje jedna žena.<sup>1471</sup> Političke partije često stavljaju žene na niže pozicije na izbornim listama, i tako smanjuju njihove šanse za osvajanje poslaničkih mandata. Čak i partije koje tvrde da imaju veći procenat zastupljenosti ne daju prioritet postavljanju žena na liste. Izborne liste koje ne ispunjavaju zakonske obaveze biće pozvane da otklone nedostatke liste, u skladu sa zakonom.<sup>1472</sup>

U praksi, „politikom i dalje dominiraju muškarci“<sup>1473</sup>, i nijednu političku partiju ne vodi žena. EK ističe da su „sistemski nedostaci i dalje prisutni, a patrijarhalni stavovi i nedovoljan partijski interes su i dalje prepreke aktivnijem uključivanju žena u politiku“<sup>1474</sup>.

Kako navode iz Centra za ženska prava i Centra za demokratsku tranziciju, političke partije ne promovišu aktivno ravnopravno učešće žena.<sup>1475</sup>

Iako većina političkih partija uključuje žene na svoje liste za parlamentarne izbore, na lokalnom nivou se njihove izborne liste potvrđuju čak i kada ne sadrže propisani broj žena.<sup>1476</sup>

Zakonom je predviđeno izdvajanje budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini.<sup>1477</sup> Međutim, javnost nema informaciju o tome kako je utrošeno skoro pola miliona eura iz budžeta za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim partijama<sup>1478</sup>.

Odredbe zakona koje finansijski stimulišu političke partije da rade na političkom osnaživanju žena do sada nisu doprinijele povećanju broja žena u Skupštini. Postoji zabrinutost da se sredstva koja se dodjeljuju za rad ženskih organizacija u okviru političkih partija ne koriste transparentno, kako to zakon nalaže. Time se postavlja pitanje da li se propisi pravilno primjenjuju. Nakon izbora 2023. godine, u Skupštini će biti najmanje žena od uvođenja kvota. Od 81. poslaničkog mjesta, samo 17 će zauzimati žene, otprilike 21 %. Ovo predstavlja pad u odnosu na 2016. godine kada je u parlamentu bilo 19 žena (23 %), a 2020. godine 18 žena (22 %).<sup>1479</sup>

Zakon predviđa obavezu partija da u okviru godišnjih finansijskih izvještaja<sup>1480</sup> posebno izvještavaju o načinu utroška 20% sredstava dodijeljenih iz budžeta srazmjerno broju izabranih poslanika u cilju ostvarivanja političkog osnaživanja žena. Ukoliko političke partije ne dostave takve izvještaje, uplata budžetskih sredstava bi mogla biti obustavljena<sup>1481</sup>. Međutim, nijedna institucija nije nadležna da provjerava da li su ova sredstva zaista korišćena za političko osnaživanje žena ili u druge svrhe.

## ULOGA

### INDIKATOR 11.3.1 UKRUPNJAVANJE I ZASTUPANJE INTERESA

***U kojoj mjeri političke partije vrše ukрупnjavanje i zastupanje relevantnih društvenih interesa u političkoj sferi ?***



*lako je sistem političkih partija efikasan u ukрупnjavanju i zastupanju brojnih društvenih interesa prisutnih u zemlji, postoji veliki broj društvenih grupa koje nisu zastupljene u vodećim političkim partijama. Jedan broj vodećih političkih partija počiva na klijentelizmu i uskim interesima, uključujući interese iz inostranstva.*

Glavna karakteristika partijskog sistema u Crnoj Gori jeste da je od tranzicije 1990-ih godina, jedna partija, prvobitno komunistička partija, dosljedno bila na vlasti do 2020. godine. U međuvremenu, opozicija je doživljavala stalne promjene, a stranke su se pojavljivale i nestajale tokom jednog izbornog ciklusa.<sup>1482</sup> Glavne vladajuće i opozicione stranke imaju donekle različite političke platforme, svaka ima svoju ideologiju, uključujući stavove po pitanju nacionalnosti, identiteta i procesa integracije u NATO. Međutim, partije često formiraju i raspuštaju izborne i vladajuće koalicije, okupljajući ponekad partije sa suprotstavljenim ideologijama.<sup>1483</sup>

Postoje slučajevi koji su dokazali da određene interesne grupe dominiraju određenim političkim partijama. Članovi određenih partija su optužene da su povezane sa nekim kriminalnim ili drugim paralelnim i nelegalnim strukturama.<sup>1484</sup> Na primjer, tokom svoje trodecenijske vladavine, Milo Đukanović je često povezan sa kriminalnim i koruptivnim radnjama.<sup>1485</sup> U aprilu 2023. godine, gradonačelnik Budve iz Demokratskog fronta, Milo Božović, uhapšen je zbog sumnje da je počinio krivična djela trgovina drogom i stvaranje kriminalne organizacije.<sup>1486</sup> Optužbi nije pošteđen ni Dritan Abazović, privremeni premijer od avgusta 2022. godine.<sup>1487</sup>

S druge strane, izborna lista iz 2020. godine „Za budućnost Crne Gore“ koju je predvodio Demokratski front i njihov premijer koji je vršio tu funkciju od 2020. do 2022. godine, Zdravko Krivokapić, navodno imaju jake veze sa Srpskom pravoslavnom crkvom.<sup>1488</sup> Krivokapićev primarni politički cilj je bila izmjena Zakona o slobodi vjeroispovijesti.<sup>1489</sup>

Bilo je mnogo optužbi da su prije smjene vladajuće elite 2020. godine, državni interesi često bili poistovijećeni sa partijskim<sup>1490</sup>. Optužbe i dalje postoje da neke političke partije koje podržavaju Vladu iz 2022. sprovode prosrpsku i proruskopolitiku nakon nezakonitog finansiranja svojih predizbornih kampanja.<sup>1491</sup>

Privreda Crne Gore je povezana sa Rusijom, ali se njen ekonomski uticaj ne može jasno procijeniti zbog brojnih of-šor kompanija koje posluju u zemlji sa neprijavljenim stvarnim vlasništvom. Uticaj Kine zasniva se na njenoj kontroli javnih finansija putem kredita za autoput. Pored toga, turska ulaganja u Crnu Goru imaju za cilj jačanje njenog ekonomskog i političkog uticaja na partije u skladu sa interesima Turske, naročito u oblastima gdje živi muslimansko stanovništvo.<sup>1492</sup> Analitičari predviđaju rastući uticaj iz tih zemalja na političare i političke partije.

Kako navode iz Centra za demokratsku tranziciju, nedostaje zastupljenost brojnih relevantnih grupa, kao što su žene, romska populacija i osobe sa invaliditetom.<sup>1493</sup>

Političke partije nemaju jake veze sa civilnim društvom kada je u pitanju jačanje objedinjavanja interesa, naprotiv, neke političke partije, uključujući Đukanovićev DPS, DF, i Abazovićevu URA, između ostalih, podrivaju rad nevladinih organizacija.<sup>1494</sup>

Političke partije, kao što je URA, zaposlile su aktiviste iz nevladinih organizacija,<sup>1495</sup> preuzele ideje društvenih pokreta ili koristile njihove strategije.<sup>1496</sup> Štaviše, zvaničnici nekih političkih partija su osnovali sopstvene nevladine organizacije koje se koriste u političke i/ili finansijske svrhe.<sup>1497</sup> Iz Centra za demokratsku tranziciju navode da postoje političke partije sa negativnim mišljenjem o NVO, koje potenciraju isti narativ da su NVO strani agenti i

domaći izdajnici, kao i njihove kolege u drugim autoritarnim režimima.<sup>1498</sup>

## INDIKATOR 11.3.2 POSVEĆENOST U BORBI PROTIV KORUPCIJE

**U kojoj mjeri političke partije poklanjaju pažnju javnoj odgovornosti i borbi protiv korupcije?**



*Političke partije javno tvrde da su posvećene borbi protiv korupcije, ali se u praksi njihovi funkcioneri bave raznim nedozvoljenim radnjama, posebno u vezi sa finansiranjem izbora zloupotrebom javnih sredstava.*

Decenijama su opozicione političke partije optuživale sve uzastopne vlade pod vođstvom DPS-a za sistemsku korupciju i veze sa organizovanim kriminalom što je dovelo do nezakonitog bogaćenja ljudi na vlasti.<sup>1499</sup> Nakon promjene režima 2020. godine, bivša vladajuća elita okupljena oko DPS-a sve češće optužuje novu vlast za korupciju i umiješanost u organizovani kriminal.<sup>1500</sup>

Sve partije se u svojim programima bave pitanjem odgovornosti i borbe protiv korupcije. Svaka partija navodi svoju posvećenost borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala u cilju unaprjeđenja odgovornosti prema građanima<sup>1501</sup>.

U praksi, borba protiv korupcije je dominantno političko pitanje, koje se često zloupotrebljava u političke svrhe. Dok predstavnici svih partija izjavljuju da su posvećeni snažnoj borbi protiv korupcije, rad njihovih visokih funkcionera pokazuje da je borba protiv korupcije i dalje prazno slovo na papiru. Ovo je posebno tačno kada je u pitanju zloupotreba državnih sredstava u izborne svrhe gdje su gotovo sve političke partije koje učestvuju u parlamentu zapošljavale svoje članove ili kršile zakon na druge načine.<sup>1502</sup>

## INTERAKCIJE

Svojim učešćem u radu Skupštine, političke partije ostvaruju značajnu sradnju sa svim drugim stubovima, posebno sa organom za sprovođenje izbora, izvršnom vlašću i javnim sektorom, ali i tužilaštvom.

Prije svega, parlamentarne političke partije nisu pokazale političku volju da anaprijede Zakon kojim se reguliše rad organa za sprovođenje izbora i obezbijede njegovu profesionalizaciju i nezavisnost od političkog uplitanja. Za rad u tom tijelu, partije imenuju političke predstavnike koji donose političke odluke, što umanjuje kredibilitet, transparentnost i odgovornost te institucije<sup>1503</sup>.

Političke partije koriste izvršnu vlast i javni sektor kao sredstvo za jačanje izborne podrške, jer se javna sredstva u velikoj mjeri koriste za zapošljavanje partijskih aktivista bez potrebnog znanja i iskustva, što takođe koči kapacitete javne uprave<sup>1504</sup>.

Političke partije imaju možda najrazorniji uticaj na tužilaštvo. Najveće političke partije optužene su za različite zločine, od korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala do terorizma i finansiranja iz inostranstva.<sup>1505</sup> Tužilaštvo je bilo zarobljeno od strane političke strukture koja je tri decenije vladala državom, dok je nova politička elita u više navrata pokušavala da uspostavi političku kontrolu nad tom institucijom, umjesto da omogući njenu nezavisnost.<sup>1506</sup>

## PREPORUKE

- + Skupština treba da inicira konsultacije o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja na način što će:
  - Povećati transparentnost finansiranja izbornih kampanja obaveznim objavljivanjem izvoda iz banke, i uvođenjem obaveze da ASK provjerava da li političke partije plaćaju izborne troškove.
  - Pojačati efektivni nadzor političkog finansiranja kroz ovlašćenje ASK-a da

- sprovodi efektivniju provjeru i reviziju finansijskih izvještaja političkih partija, uključujući neprijavljene prihode i rashode, kao i korišćenje državnih resursa itd.
  - Propisivati kazne za neusklađenost ili kršenje zakona od strane političkih partija i javnih funkcionera, posebno u vezi sa finansiranjem iz inostranstva i zloupotrebom javnih resursa koje će biti efektivne, odgovaraćuje i odvrćajuće, a koje će obuhvatati i obaveznu zabranu rada političke partije ukoliko je više puta prekršila zakonske odredbe.
  - Ograničiti korišćenje usluga kompanija iz drugih zemalja kao dobavljača političkih partija, naročito za potrebe predizborne kampanje.
  - Regulisati korišćenje društvenih mreža u kampanjama i djelovanja medija iz drugih zemalja koji emituju program u Crnoj Gori.
  - Uvesti dodatnih ograničenja korišćenja javnih resursa od strane državnih preduzeća tokom predizborne kampanje, posebno kada je u pitanju zapošljavanje.
  - Ograničiti tajne transakcije iz državnog budžeta tokom izborne kampanje, posebno u pogledu potrošnje iz budžetske rezerve.
- + Počinio težeg kršenja zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja morati da snose krivičnu odgovornost, a rad tužilaca koji ne postupe u slučajevima političke korupcije sa ciljem uticaja na slobodnu volju građana, kao i zloupotreba državnih sredstava za izborne svrhe, treba da budu predmet temeljne procjene od strane Tužilačkog savje

## IZVORI

- <sup>1373</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Biblioteka, Aktivne političke partije, [www.gov.me/dokumenta/9191d98a-4df6-4ce7-bd6e-bba35a3e7ecc](http://www.gov.me/dokumenta/9191d98a-4df6-4ce7-bd6e-bba35a3e7ecc).
- <sup>1374</sup> Državna izborna komisija. 2023. Konačni rezultati za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2023/07/KONACNI-REZULTATI-2023.pdf>.
- <sup>1375</sup> Na primjer, Demokratski front (DF) nije prihvatljiv partner za manjinske partije (albanske, bošnjačke i hrvatske) zbog njihove desničarske i prosrpske orijentacije. Učešće te velike partije u vlasti je problematično i u pogledu spoljne i bezbjednosne saradnje, jer se u Crnoj Gori doživljavaju kao prorуска politička snaga.
- <sup>1376</sup> Zakon o političkim partijama. Sl. list CG, br. 21/04, 73/10, 40/11 i 59/11, član 7, stav 1.
- <sup>1377</sup> Ustav Crne Gore, član 53, st. 1 i 3.
- <sup>1378</sup> Ustav Crne Gore, član 55 stav 1.
- <sup>1379</sup> Zakon o političkim partijama navodi da političke partije u Crnoj Gori može osnovati najmanje 200 građana sa biračkim pravom u Crnoj Gori. Politička partija se osniva na osnivačkoj skupštini donošenjem odluke o osnivanju partije, statuta, programa i izborom lica ovlašćenog za zastupanje partije, Ustav Crne Gore, član 9.
- <sup>1380</sup> Partija se upisuje u registar Ministarstva državne uprave. Vlada Crne Gore. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Sl. list CG, br. 049/22, 052/22, 056/22, član 7.
- <sup>1381</sup> U slučaju žalbe na ispisivanje iz registra ili odbijenog upisa u registar, partija može pokrenuti upravni postupak pred Upravnim sudom.
- <sup>1382</sup> Zakon o političkim partijama. Službeni list Crne Gore br. 21/04, 73/10, 40/11 i 59/11, član 7, stav 2.
- <sup>1383</sup> Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini iznose 0,5% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjnih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova za godinu za koju se budžet donosi. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u skupštini opštine iznose 1,1% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjnih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova za godinu za koju se budžet donosi. Izuzetno, za opštine čiji je budžet manji od pet miliona eura, budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u skupštini opštine iznose od 1,1% do 3% planiranih ukupnih budžetskih sredstava. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 13.
- <sup>1384</sup> Ovo je značajno smanjenje u odnosu na prethodni zakon, gdje su političke partije godišnje dobijale 0,6 % državnog budžeta za redovan rad. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 52/2014, 76/2015, član 11.
- <sup>1385</sup> Privatni izvori političkih partija su: članarine, prilozi, prihodi od rada političkih subjekata, prihodi od imovine, legati i zaduživanje kod banaka. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, član 7.
- <sup>1386</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20 i 38/20, član 15.
- <sup>1387</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20 i 38/20, član 15.
- <sup>1388</sup> Članarina ne može preći iznos od 10% prosječne mjesečne zarade na godišnjem nivou (član 7). Kada je riječ o donacijama, fizičko lice može da uplati najviše 5.000 eura, a pravno 20.000 eura. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20 i 38/20, član 15.
- <sup>1389</sup> Parlamentarnim političkim partijama je dozvoljeno da finansiraju izborne kampanje iz javnih sredstava predviđenih za njihove redovne aktivnosti, kako je opisano u 11.1.1.
- <sup>1390</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1391</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1392</sup> Zakon o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, str.125 [www.gov.me/dokumenta/58409c3f-8b07-4b32-b354-db073b2e0e3f](http://www.gov.me/dokumenta/58409c3f-8b07-4b32-b354-db073b2e0e3f).
- <sup>1393</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, programskom direktoricom NVO Centar za demokratsku tranziciju, 04. decembar 2022.
- <sup>1394</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/20 i 38/20), član 33, stav 4.
- <sup>1395</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, programskom direktoricom NVO Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- <sup>1396</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, programskom direktoricom NVO Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- MANS. 2022. Izvještaj o finansiranju lokalnih izbora 2022., dostupno na [https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/Izvjestaj\\_lokalni-izbori-2022-2.pdf](https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/Izvjestaj_lokalni-izbori-2022-2.pdf). Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Preliminarni izvještaj o predsjedničkim izborima <https://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvjestaj/>.
- <sup>1397</sup> Evropska komisija. 2022. Ključni nalazi Izvještaja o Crnoj Gori za 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country\\_22\\_6103](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6103), str. 4, 10, 11 Pored raznih navoda u prošlosti, premijer je pred nedavno održane lokalne izbore tvrdio da predizbornu kampanju DPS-a finansira kompanija koja se bavi nezakonitim švercom cigareta [www.pvinformer.me/abazovic-postoji-samo-jedan-problem-to-je-zaplijena-cigareta-u-luci-bar-koja-ima-veze-sa-kompanijom-bemax/](http://www.pvinformer.me/abazovic-postoji-samo-jedan-problem-to-je-zaplijena-cigareta-u-luci-bar-koja-ima-veze-sa-kompanijom-bemax/), [www.antenam.net/politika/263675-abazovic-uporno-insistirajuci-da-unisti-uru-dps-je-unistio-sam-sebe](http://www.antenam.net/politika/263675-abazovic-uporno-insistirajuci-da-unisti-uru-dps-je-unistio-sam-sebe).
- <sup>1398</sup> DF je bio koalicija koju su činili dominantno Nova srpska demokratija, Narodna stranka i Pokret za promjene, koja je napustila ovu koaliciju uoči parlamentarnih izbora 2023.



- <sup>1399</sup> Balkan Insight. 2019. Montenegro Court Sentences 13 In 'Coup' Case (Crnogorski sud osudio 13 osoba u slučaju "Državni udar"), <https://balkaninsight.com/2019/05/09/montenegro-court-sentences-13-in-coup-case/>; Freedom House. 2022. Nations in Transit 2022: Montenegro (Nacije u tranzitu 2022, Izvještaj o zemlji: Crna Gora), <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2022>, Senat Sjedinjenih Država. 2017. Saslušanje pred Komitetom za oružane snage, Na 115. Kongresu, Prva sjednica, "The Attempted Coup In Montenegro and Malign Russian Influence in Europe" (Pokušaj državnog udara u Crnoj Gori i maligni ruski uticaj u Evropi), [www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg34738/html/CHRG-115shrg34738.htm](http://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg34738/html/CHRG-115shrg34738.htm); "Ukinuta presuda za 'državni udar' u Crnoj Gori, DPS tvrdi rezultat pritiska na sud" 5. Februar 2021. godine, [www.slobodnaevropa.org/a/31087966.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/31087966.html); "Razišli se lideri proruskog Demokratskog fronta u Crnoj Gori", 14. maj 2023. godine, [www.slobodnaevropa.org/a/crnagora-df-raskol-lideri/32411120.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/crnagora-df-raskol-lideri/32411120.html).
- <sup>1400</sup> Nova. 2023. "Kako je propao Vučićev milionski projekat u Crnoj Gori", <https://nova.rs/vesti/politika/kako-je-propao-vucicev-milionski-projekat-u-crnoj-gori/>; MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja: Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine, <http://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>; CEMI. 2021. Finalni izvještaj - Građansko nadgledanje lokalnih izbora Nikšić - Crna Gora 2021, <https://cemi.org.me/storage/uploads/BY11nx0XFQ1qfmdwEhjqkUqJmThdGcoYnjiv1cu.pdf>, Pobjeda. 2022. Vučićevi ljudi u Crnoj Gori: Srpski biznismeni donijeli novac za proruskog i prosrpske partije, godine, [www.standard.co.me/politika/vucicevi-ljudi-u-crnoj-gori-srpski-biznismeni-donijeli-novac-za-proruske-i-prosrpske-partije/](http://www.standard.co.me/politika/vucicevi-ljudi-u-crnoj-gori-srpski-biznismeni-donijeli-novac-za-proruske-i-prosrpske-partije/), Radio Slobodna Evropa, 2021. Svi se bave prisustvom naprednjaka u predizbornom Nikšiću, <https://www.slobodnaevropa.org/a/ko-se-meša-u-izbore-u-nikšiću-31084443.html>.
- <sup>1401</sup> Glas Amerike. 2023. Abazović i Spajić razmjenjuju optužbe za veze sa "kripto kraljem", <https://www.glasamerike.net/a/abazovic-de-kvon-spajic/7126848.html>.
- <sup>1402</sup> Radio Televizija Crne Gore (RTCG).
- <sup>1403</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Sl. list CG, br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, Sl. Crne Gore 48/06, 56/06, 46/11, 14/14 i 47/14, član 50 stav 1.
- <sup>1404</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, Sl. list CG, br. 04/98, 05/98, 17/98, 14/00, 18/00, 09/01, 41/02, 46/02, 45/04, Sl. Crne Gore 48/06, 56/06, 46/11, 14/14 i 47/14, član 50 stav 3.
- <sup>1405</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Preliminarni izvještaj o predsjedničkim izborima <https://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvjestaj/>.
- <sup>1406</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- <sup>1407</sup> Vijesti. 2022. Media centar: Gradska TV pred izbore favorizovala Vukovića, negativno i kritički o konkurenciji, posebno o Abazoviću, [www.vijesti.me/vijesti/politika/627332/media-centar-gradska-tv-pred-izbore-favorizovala-vukovica-negativno-i-kriticki-o-konkurenciji-posebno-o-abazovicu](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/627332/media-centar-gradska-tv-pred-izbore-favorizovala-vukovica-negativno-i-kriticki-o-konkurenciji-posebno-o-abazovicu).
- <sup>1408</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 33.
- <sup>1409</sup> Ustav Crne Gore, član 53, stav 1.
- <sup>1410</sup> Ustav Crne Gore, član 53, stav 3.
- <sup>1411</sup> Ustav Crne Gore, član 149. stav 1. alineja 6.
- <sup>1412</sup> Zakon o političkim partijama, član 5.
- <sup>1413</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore. Sl. list CG, br. 11/12, član 91. [www.gov.me/dokumenta/9d165ccd-2d20-4c00-b1d1-cf00bcbc2c3b](http://www.gov.me/dokumenta/9d165ccd-2d20-4c00-b1d1-cf00bcbc2c3b).
- <sup>1414</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 33.
- <sup>1415</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 66.
- <sup>1416</sup> Vijesti. 2021. Izvještaj ASK-a nije prošao zbog selektivnog postupanja, [www.vijesti.me/vijesti/politika/527889/izvjestaj-ask-a-nije-prosao-zbog-selektivnog-postupanja](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/527889/izvjestaj-ask-a-nije-prosao-zbog-selektivnog-postupanja); MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022., <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1417</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022. <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1418</sup> Demokrate. 2021. Da li je Veljović prikrivao one koji su me pratili ili je on bio nalogodavac?, <https://demokrate.me/press/novosti/5474>.
- <sup>1419</sup> PC Nen. 2022. Knežević objavio imena 270 osoba koje je ANB nezakonito prisluškivala, [www.pcnen.com/porta/2022/11/16/knezevic-objavio-imena-270-osoba-koje-je-anb-nezakonito-prisluškivala/](http://www.pcnen.com/porta/2022/11/16/knezevic-objavio-imena-270-osoba-koje-je-anb-nezakonito-prisluškivala/).
- <sup>1420</sup> Dnevne novine Vijesti. 2022. U ime naroda i vječite vlasti, [www.vijesti.me/vijesti/politika/602449/u-ime-naroda-i-vjecite-vlasti](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/602449/u-ime-naroda-i-vjecite-vlasti).
- <sup>1421</sup> Pobjeda. 2022. Da li je Vukšić određene poslanike stavio na mjere tajnog nadzora?, [www.pobjeda.me/clanak/da-li-je-vuksic-odredene-poslanike-stavio-na-mjere-tajnog-nadzora](http://www.pobjeda.me/clanak/da-li-je-vuksic-odredene-poslanike-stavio-na-mjere-tajnog-nadzora).
- <sup>1422</sup> Dnevne novine Vijesti. 2019. Ustavni sud ukinuo dio odredbe Zakonika na osnovu kojeg je hapšen Medojević, [www.vijesti.me/vijesti/politika/402717/ustavni-sud-ukinuo-dio-odredbe-zakonika-na-osnovu-kojeg-je-hapsen-medojevic](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/402717/ustavni-sud-ukinuo-dio-odredbe-zakonika-na-osnovu-kojeg-je-hapsen-medojevic).
- <sup>1423</sup> Dnevne novine Vijesti. 2023. 'CDT: Pravno regulisati finansiranje političkih subjekata od trećih strana', [www.vijesti.me/vijesti/politika/671383/cdt-pravno-regulisati-finansiranje-politickih-subjekata-od-trecih-strana](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/671383/cdt-pravno-regulisati-finansiranje-politickih-subjekata-od-trecih-strana).
- <sup>1424</sup> Na primjer, na nedavno održanim lokalnim izborima, jedna TV stanica iz Srbije je uvela specijalnu emisiju posvećenu lokalnim izborima u Crnoj Gori, gdje su bile zastupljene samo određene političke strukture, dok su druge žestoko kritikovane. CEMI. 2021. Finalni izvještaj: Građansko nadgledanje lokalnih izbora Nikšić - Crna Gora 2021.,

<https://cemi.org.me/storage/uploads/BY11nx0XFQ1qfmdwEhjqKUqJmThdGcoYnjiv1cu.pdf>; Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.

<sup>1425</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20 i 38/20, čl. 16, 26, 28, 48, 50, 52, 53 i 54.

<sup>1426</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, čl. 16, 26, 28, 48, 50, 52, 53 i 54.

<sup>1427</sup> Izvještaj o visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju i podnose ih Agenciji, sa pratećom dokumentacijom, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. (član 50). Pored toga, politički subjekt je dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi Agenciji privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje (član 54). Politički subjekt je dužan da petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica (član 53).

<sup>1428</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 51.

<sup>1429</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20.

<sup>1430</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 50.

<sup>1431</sup> MANS: Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>, MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.

<sup>1432</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Parlamentarni izbori 2023. godine u Crnoj Gori - Izvještaj.

[www.cdtmn.org/analize/parlamentarni-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori/](http://www.cdtmn.org/analize/parlamentarni-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori/).

<sup>1433</sup> Internet stranica Agencije za sprječavanje korupcije [www.antikorupcija.me/en/public-records/](http://www.antikorupcija.me/en/public-records/).

<sup>1434</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 48.

<sup>1435</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, član 48.

<sup>1436</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022,

<https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.

MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>.

<sup>1437</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore, broj 44/2012 i 30/2017, član 9.

<sup>1438</sup> Na primjer, DPS je izbrisao podatke o imenima dobavljača, njihovim bankovnim računima i opisu plaćanja, tako da za blizu 70% troškova te partije postoje samo datumi i iznosi plaćanja. Brisani su i iznosi stanja na računu, tako da je nemoguće utvrditi da li nedostaje neki izvod i koji. Situacija je gotovo identična kada su u pitanju prihodi stranke, bilo da se radi o donacijama pravnih ili fizičkih lica, uplatama iz državnog ili opštinskog budžeta – za većinu plaćanja nije moguće utvrditi izvor jer se brišu osnovni podaci, a dostupni su samo iznosi i datumi plaćanja. MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.

MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine, <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>.

<sup>1439</sup> Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Parlamentarni izbori 2023. godine u Crnoj Gori - Izvještaj.

[www.cdtmn.org/analize/parlamentarni-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori/](http://www.cdtmn.org/analize/parlamentarni-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori/);

Centar za demokratsku tranziciju. 2023. Preliminarni izveštaj o predsjedničkim izborima [www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvestaj/](http://www.cdtmn.org/analize/predsjednicki-izbori-2023-godine-u-crnoj-gori-preliminarni-izvestaj/).

<sup>1440</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list 3/2020 i 38/2020, član 9.

<sup>1441</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list CG, br. 3/20, Sl. list CG, br. 38/20, na snazi je od 2020. godine.

<sup>1442</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (Sl. list 3/2020 i 38/2020), član 55 stav 3.

<sup>1443</sup> Izvještaji o priložima partije tokom izborne kampanje podnose se svakih 15 dana (član 53), politički subjekt je dužan da pet dana prije dana održavanja izbora dostavi privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje (član 54), i objedinjeni izvještaj u roku od 30 dana od dana održavanja izbora (član 50). Ovi izvještaji treba da sadrže podatke o prihodima, uključujući donacije fizičkih ili pravnih lica, kako je predviđeno Zakonom, ali i detaljne podatke o troškovima.

<sup>1444</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list 3/2020 i 38/202, članovi 50, 52, 53 i 54.

<sup>1445</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list 3/2020 i 38/2020, član 60 stav 4.

<sup>1446</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list 3/2020 i 38/2020, član 65.

<sup>1447</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Sl. list 3/2020 i 38/2020, član 37.

<sup>1448</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro Report 2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).

<sup>1449</sup> MANS: Reforme finansiranja političkih subjekata u Crnoj Gori: Preporuke za zakonodavne reforme, <http://mans.co.me/wp-content/uploads/2019/06/ReformeFPP.pdf>, Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine: Usklađenost Crne Gore sa preporukama, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2020/07/Tilman-uskla%C4%91enost-Crne-Gore-sa-preporukama-.pdf>.

- <sup>1450</sup> Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine: Usklađenost Crne Gore sa preporukama, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2020/07/Tilman-uskla%C4%91enost-Crne-Gore-sa-preporukama-.pdf>.
- <sup>1451</sup> Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine: Usklađenost Crne Gore sa preporukama, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2020/07/Tilman-uskla%C4%91enost-Crne-Gore-sa-preporukama-.pdf>.
- <sup>1452</sup> Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 30. avgust 2020, konačni izvještaj KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora, [www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf).
- <sup>1453</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori, Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1454</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro Report 2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).
- <sup>1455</sup> MANS. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1456</sup> Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 30. avgust 2020, konačni izvještaj KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora, [www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf).
- <sup>1457</sup> Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 30. avgust 2020, konačni izvještaj KDILJP Ograničene misije za posmatranje izbora, strana 14, [www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf).
- <sup>1458</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. 2023. Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje tokom parlamentarnih izbora 2023., [www.antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj\\_o\\_sprovedenom\\_nadzoru\\_u\\_toku\\_izborne\\_kampanje-parlamentarni\\_izbori.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvještaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje-parlamentarni_izbori.pdf).
- <sup>1459</sup> BTI Transformation Index. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE> Izvještaj o Crnoj Gori za 2022.
- <sup>1460</sup> BTI Transformation Index. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE> Izvještaj o Crnoj Gori za 2022.
- <sup>1461</sup> MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1462</sup> MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja: Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020., <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovodjenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>, MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>, Senat Sjedinjenih Država. 2017. Saslušanje pred Komitetom za oružane snage, Na 115. Kongresu, Prva sjednica, "The Attempted Coup In Montenegro and Malign Russian Influence in Europe" (Pokušaj državnog udara u Crnoj Gori i maligni ruski uticaj u Evropi), [www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg34738/html/CHRG-115shrg34738.htm](http://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg34738/html/CHRG-115shrg34738.htm).
- <sup>1463</sup> ASK je donio odluku da je DPS prekršio član 6 stav 12, i član 18 stav 2 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (Službeni list br. 52/2014, 76/2015, 83/2016, 92/2017) u vezi sa finansiranjem predizborne kampanje za izbore 2016. godine. Ovaj slučaj je vezan za tzv. slučaj „Koverta“, <https://www.cdm.me/politika/ask-dps-prekrasio-zakon-bice-novcano-kaznjen-u-budzet-da-vrati-47-500-eura/>.
- <sup>1464</sup> Evropska komisija. 2020. Finalni izvještaj za Crnu Goru za 2020., str 13, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/montenegro_report_2020.pdf).
- <sup>1465</sup> Zakon o političkim partijama, Sl. list CG, br. 21/04, Sl. list CG, br. 73/10, 40/11 i 59/11, član 11.
- <sup>1466</sup> Na primjer, Statut Demokratske partije socijalista (DPS), <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/dps.website/media/files/1611834785-statut-dps-ix-kongres.pdf>, Statut Demokrata Crne Gore <https://demokrate.me/wp-content/uploads/2019/06/Statut-DCG.pdf>.
- <sup>1467</sup> To je bio slučaj u nekoliko političkih partija i koalicija, na primjer u Socijalističkoj narodnoj partiji, Pozitivnoj Crnoj Gori i Socijaldemokratskoj partiji. Dnevne novine Vijesti. 2014. Abazović podnosi ostavku, <http://www.vijesti.me/vijesti/abazovic-podnosi-ostavku-800313>.
- <sup>1468</sup> Dnevne novine Vijesti. 2014. Abazović podnosi ostavku, [www.vijesti.me/vijesti/abazovic-podnosi-ostavku-800313](http://www.vijesti.me/vijesti/abazovic-podnosi-ostavku-800313), Više informacija dostupno na [www.slobodnaevropa.org/a/frakcija-iskljucena-iz-pozitivne-partiju-napustio-i-abazovic/26638732.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/frakcija-iskljucena-iz-pozitivne-partiju-napustio-i-abazovic/26638732.html).
- <sup>1469</sup> Radio Slobodna Evropa. 2017. "Crnogorske partije, autoritarni bastion", [www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-partije/28701136.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-partije/28701136.html).
- <sup>1470</sup> Centar za monitoring. 2017. Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori: perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije, <https://cemi.org.me/storage/uploads/x6QGyvzfQ8tT1M9ImO4LXVWC01NBA6Xn1UeTfU1u.pdf>, Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- <sup>1471</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a.
- <sup>1472</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a.
- <sup>1473</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro Report 2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).

- <sup>1474</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro\\_Report\\_2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro_Report_2022.pdf).
- <sup>1475</sup> Centar za prava žena. 2022. Parlamentarni izbori 2020. iz rodne perspective; Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- <sup>1476</sup> Na nedavno održanim lokalnim izborima u nekoliko opština izborne liste nisu obuhvatile propisani broj žena i/ili njihov redosljed na izbornim listama. Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro\\_Report\\_2022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro_Report_2022.pdf), Centar za demokratsku tranziciju: Trinaest lista nije u skladu sa zakonom, 6. oktobar 2022., <https://www.cdtmn.org/2022/10/06/trinaest-lista-nije-u-skladu-sa-zakonom/>.
- <sup>1477</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Službeni list CG", br. 3/20 i 38/20, član 14 stav 1. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjnih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Zakonom je predviđeno i da budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini opštine iznose 0,11 % planiranih ukupnih budžetskih sredstava, odnosno od 0,11 do 0,3 % planiranih ukupnih budžetskih sredstava u opštinama čiji je budžet manji od pet miliona eura, a koje ovoga puta nisu bile predmet analize MANS-a Vidjeti: član 14. st. 2.
- <sup>1478</sup> MANS, 2021. Novac i politika: Kako su partije trošile novac za finansiranje ženskih organizacija, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/06/Analiza-Novac-i-politika.pdf>.
- <sup>1479</sup> MANS, 2021. Novac i politika: Kako su partije trošile novac za finansiranje ženskih organizacija, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/06/Analiza-Novac-i-politika.pdf>; Vijesti. 2023. 'U Skupštini sve manje poslanica', [www.vijesti.me/vijesti/politika/662580/u-skupstini-sve-manje-poslanica/](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/662580/u-skupstini-sve-manje-poslanica/).
- <sup>1480</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Službeni list CG“, br. 3/20 i 38/20, član 14, stav 9).
- <sup>1481</sup> Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Službeni list CG“, br. 3/20 i 38/20, član 14, stav 9).
- <sup>1482</sup> CEMI. 2017. Prezidencijalizacija političkih partija i unutarstranačka demokratija u Crnoj Gori, <https://cemi.org.me/storage/uploads/JH8j25bjAKekwdxtw5vMbShS4CkuYcXrd7ujkFnU.pdf>.
- <sup>1483</sup> Vijesti. 2020. 'Dogovorili se DF, SNP, Narodni pokret, Prava Crna Gora i ostali: Krivokapić nosilac liste', [www.vijesti.me/vijesti/politika/456347/sklopljen-veliki-savez-krivokapic-nosilac-liste](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/456347/sklopljen-veliki-savez-krivokapic-nosilac-liste).
- <sup>1484</sup> Na primjer, za neke političke partije se smatra da imaju kriminalne veze, da su pod uticajem Srpske pravoslavne crkve; Pored toga, prijavljen je uticaj ekstremističke grupe Noćni vukovi, Radio Slobodna Evropa. 2022. Zabrana 'Noćnih vukova' u Crnoj Gori?, <https://www.slobodnaevropa.org/a/anb-inicijativa-zabrana-rada-organizacije-nocni-vukovi-u-crnoj-gori/31979024.html>.
- <sup>1485</sup> OCCRP. 2015. 'Person of the Year in Organized Crime and Corruption' (Ličnost godine u organizovanom kriminalu i korupciji), [www.occrp.org/en/poy/2015/](http://www.occrp.org/en/poy/2015/).
- <sup>1486</sup> BalkanInsight. 2023. 'Montenegrin Resort's Mayor Arrested on Suspicion of Drug Trafficking' (Uhapšen gradonačelnik crnogorskog odmarališta zbog sumnje da je švercovao drogu), <https://balkaninsight.com/2023/04/13/montenegrin-resorts-mayor-arrested-on-suspicion-of-drug-trafficking/>; Pobjeda. 2022. 'Pripadnici Škaljarskog klana u "sky" aplikaciji otkrivaju veze sa predsjednikom Opštine Budva', [www.pobjeda.me/clanak/pripadnici-skaljarskog-klana-u-sky-aplikaciji-otkrivaju-veze-sa-predsjednikom-opstine-budva-milo-radi-robu-tezak-je-milione](http://www.pobjeda.me/clanak/pripadnici-skaljarskog-klana-u-sky-aplikaciji-otkrivaju-veze-sa-predsjednikom-opstine-budva-milo-radi-robu-tezak-je-milione).
- <sup>1487</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. 'Abazović odbacio optužbe o navodnoj komunikaciji sa kriminalnim grupama', [www.slobodnaevropa.org/a/abazovic-odbacio-optuzbe-portala/31982465.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/abazovic-odbacio-optuzbe-portala/31982465.html); Dan. 2022. 'URA: Kreće kampanja Bemaks koalicije, usmjerena lično protiv Abazovića', [www.dan.co.me/vijesti/hronika/ura-krece-kampanja-bemaks-koalicije-usmjerena-licno-protiv-abazovica-5139377](http://www.dan.co.me/vijesti/hronika/ura-krece-kampanja-bemaks-koalicije-usmjerena-licno-protiv-abazovica-5139377).
- <sup>1488</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. 'Turbulentan premijerski staž Zdravka Krivokapića', [www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-premijer-zdravko-krivokapi%C4%87/31691739.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-premijer-zdravko-krivokapi%C4%87/31691739.html).
- <sup>1489</sup> Radio Slobodna Evropa. 2020. 'Parlament Crne Gore izglasao promjenu Zakona o slobodi vjeroispovijesti', [www.slobodnaevropa.org/a/31024151.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/31024151.html).
- <sup>1490</sup> OEBS/KDILJP. 2012. Ograničena misija za posmatranje izbora, Prijevremeni parlamentarni izbori.
- <sup>1491</sup> Antena M. 2022. Vujović: Ako zaživi, nova vlada će biti prosrpska i prorуска pod kontrolom Vučića, [www.antenam.net/politika/257520-vujovic-ako-zazivi-nova-vlada-ce-bit-prosrpska-i-proruska-pod-kontrolom-vucica](http://www.antenam.net/politika/257520-vujovic-ako-zazivi-nova-vlada-ce-bit-prosrpska-i-proruska-pod-kontrolom-vucica); Radio Slobodna Evropa. 2022. Rusija navodno tajno finansirala Demokratski front u Crnoj Gori i Dodika u BiH, [www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-df-rusija-dodik-finansiranje/32032284.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-df-rusija-dodik-finansiranje/32032284.html); Radio Slobodna Evropa. 2022. Dodikov SNSD i Demokratski front iz Crne Gore odbacili navode o ruskom finansiranju, [www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-sad-demokratski-front-dodik/32033259.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-sad-demokratski-front-dodik/32033259.html).
- <sup>1492</sup> Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG). 2022., 'Turska sve više ulaže u Crnu Goru i region: Širenje uticaja ili približavanje EU', [www.cin-cg.me/turska-sve-vise-ulaze-u-crnu-goru-i-region-sirenje-uticaja-ili-priblizavanje-eu/](http://www.cin-cg.me/turska-sve-vise-ulaze-u-crnu-goru-i-region-sirenje-uticaja-ili-priblizavanje-eu/); TRT Balkan. 2023. 'MVP Turkiye u Podgorici: Turkiye i Crna Gora nastavljaju jačati odnose', <https://bhsc.trtbalkan.com/region/mvp-turkiye-u-podgorici-turkiye-i-crna-gora-nastavljaju-jacati-odnose-13788795/>.
- <sup>1493</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.

- <sup>1494</sup> Dnevno. 2023. 'Felten: Pozivamo sve relevantne aktere da se uzdrže od optužbi protiv organizacija civilnog društva' <https://dnevno.me/Politika/-feltemn-o-napadu-na-uljarevic-vlada-da-zastiti-okruzenje-koje-omogucava-nevladinim-organizacijama-da-rade-slobodno-i-bez-straha-24-07-2023-18-13-25>; Vijesti. 2018. 'Đukanović opet hrabri pristalice da linčuju njegove kritičare', [www.vijesti.me/vijesti/politika/5588/dukanovic-opet-hrabri-pristalice-da-lincuju-njegove-kriticare](http://www.vijesti.me/vijesti/politika/5588/dukanovic-opet-hrabri-pristalice-da-lincuju-njegove-kriticare).
- <sup>1495</sup> Na primjer, URA je izabrala dva istaknuta stranačka funkcionera, dvoje poznatih aktivista nevladinih organizacija, Analitika, Danas Kongres URA: Abazović predsjednik, Marović, Đurović, Adžić i Konatar potpredsjednici, 4. jul 2021. godine, [www.portalanalitika.me/clanak/danas-kongres-ura-abazovic-predsjednik-marovic-durovic-adzic-i-konatar-potpredsjednici](http://www.portalanalitika.me/clanak/danas-kongres-ura-abazovic-predsjednik-marovic-durovic-adzic-i-konatar-potpredsjednici).
- <sup>1496</sup> Bieber, F. 2020. The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans (Uspon autoritarizma na Zapadnom Balkanu), Palgrave Pivot Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-22149-2>.
- <sup>1497</sup> Na primjer, NVO koje se bave srpskim ili ruskim jezikom i kulturom, ili one koje promovišu pravoslavne hrišćanske vrijednosti, MANS. 2021. Sprovođenje zakona o finansiranju političkih subjekata: Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020., <https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>, MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1498</sup> Intervju sa Milicom Kovačević, Centar za demokratsku tranziciju, 04.12.2022.
- <sup>1499</sup> OCCRP. 2015. 'Person of the Year in Organized Crime and Corruption' (Ličnost godine u organizovanom kriminalu i korupciji), [www.occrp.org/en/poy/2015/](http://www.occrp.org/en/poy/2015/); BalkanInsight. 2021. 'Predsjednik Crne Gore negira ulogu u lancu pranja novca', <https://balkaninsight.com/2021/11/17/montenegro-president-denies-role-in-money-laundering-ring/>; MANS. 2022. Intervju sa Dejanom Milovcem.
- <sup>1500</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. 'Abazović odbacio optužbe o navodnoj komunikaciji sa kriminalnim grupama', [www.slobodnaevropa.org/a/abazovic-odbacio-optuzbe-portala/31982465.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/abazovic-odbacio-optuzbe-portala/31982465.html); Radio Slobodna Evropa. 2022. 'Praksu političke korupcije u Crnoj Gori vlast preuzela od prethodne', [www.slobodnaevropa.org/a/32169636.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/32169636.html).
- <sup>1501</sup> Program Demokratske partije socijalista, <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/dps.website/media/files/1611656008-politicki-program-dps-ix-kongres.pdf>, Program Demokratskog Fronta, <https://www.demokratskifront.me/program/>, Program Demokratske Crne Gore, [http://demokrate.me/wp-content/uploads/2022/05/Program-DCG\\_ENGLESKI-FINAL.pdf](http://demokrate.me/wp-content/uploads/2022/05/Program-DCG_ENGLESKI-FINAL.pdf), Program Socijaldemokratske Partije, <https://sdp.co.me/wp-content/uploads/2021/12/Program-SDP.pdf>, Program Socijaldemokrata Crne Gore, <https://sdcg.me/wp-content/uploads/2022/02/sd-program-3.pdf>, Građanski pokret URA, <https://ura.org.me/wp-content/uploads/2021/10/Program-GP-URA-1.pdf>.
- <sup>1502</sup> MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja: Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine, <http://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>, MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022 <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1503</sup> Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava. 2023. Predsjednički izbori u Crnoj Gori su konkurentni, ali na njih negativno utiču neinkluzivni procesi i pravnim nedostaci, navode međunarodni posmatrači, <https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/539288>; Međunarodna misija za posmatranje izbora. 2020. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori, 30. avgust 2020. Konačni izvještaj Ograničene posmatračke misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP), <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/473532.pdf>, BTI Transformation Index: Izvještaj o Crnoj Gori za 2022., <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE>, Stejt department SAD-a- 2022. Izvještaji zemalja o praksi ljudskih prava za 2022.: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro>.
- <sup>1504</sup> MANS. 2021. Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja: Monitoring parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 2020. godine, <http://mans.co.me/wp-content/uploads/2021/05/Sprovođenje-Zakona-o-FPP-izbori-2020.pdf>, MANS. 2022. Analiza finansiranja parlamentarnih političkih partija u Crnoj Gori: Novac u politici, 2022, <https://mans.co.me/wp-content/uploads/2022/12/NOVAC-U-POLITICI.pdf>.
- <sup>1505</sup> Na primjer, istaknuti funkcioneri Demokratske partije socijalista optuženi su od strane tužilaštva za korupciju. Vijesti. 2021. Petru Ivanoviću skinut imunitet, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/575415/petru-ivanovicu-skinut-imunitet>, ili Radio Televizija Crne Gore (RTCG). 2022. SDT traži skidanje imuniteta za pet poslanika DPS-a i SD-a, <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/389113/sdt-trazi-skidanje-imuniteta-za-pet-poslanika-dps-a-i-sd-a.html>; Radio Slobodna Evropa. 2022. Ponavljanje suđenja optuženima za 'državni udar' u Crnoj Gori, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-ponovljeno-sudjenje-drzavni-udar/32154201.html>; dok je Nebojša Medojević optužen za stvaranje kriminalne organizacije i pranje novca. Vijesti. 2022. Medojeviću odloženo suđenje za stvaranje kriminalne organizacije, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/608971/medojevicu-odloženo-sudjenje-za-stvaranje-kriminalne-organizacije>, ili Rade Milošević, Visoki funkcioner Građanskog pokreta URA optužen za organizovani kriminal i šverc cigareta dok je bio direktor Uprave carina i Poreske uprave: Vijesti. 2022. Uhapšen Rade Milošević, SDT ga sumnjiči za stvaranje kriminalne organizacije, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/635935/uhapsen-rade-milosevic-sdt-ga-sumnjiči-za-stvaranje-kriminalne-organizacije>.
- <sup>1506</sup> Akcija za ljudska prava. 2022. Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022. <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>, Radio Slobodna Evropa. 2022. Političkim pritiskom do kontrole nad crnogorskim tužilaštvom,

<https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-politika-pritisak-tuzilastvo/31950647.html>, Konferencija CIN-CG, CEGAS I "MONITORA". 2022. Partije čine sve da zadrže kontrolu u pravosuđu, kriza može da se produbi, <https://www.cin-cg.me/konferencija-cin-cg-cegas-i-monitora-partije-cine-sve-da-zadrze-kontrolu-u-pravosudju-kriza-moze-da-se-produbi/>.

**MEDIJI**

## KRATAK PREGLED

U Crnoj Gori postoje 182. registrovane i aktivne medijske kuće, uključujući jedan nacionalni javni emiter (RTCG) sa tri TV kanala, satelitskim kanalom, dvije radio stanice i digitalnim portalom. Medijska infrastruktura Crne Gore obuhvata šest lokalnih javnih TV stanica, 15 lokalnih javnih radio stanica i 15 komercijalnih TV stanica, od kojih četiri imaju nacionalnu frekvenciju. Sektor štampanih medija čine tri dnevna lista, dva nedjeljnika i 14 periodičnih štampanih medija. Pored toga, radio sektor uključuje 28 komercijalnih stanica i tri neprofitne stanice. U onlajn sferi postoji 115 registrovanih portala. Medijski sektor Crne Gore upotpunjen je novinskom agencijom Mina, privatnom novinskom agencijom. Digitalni angažman je značajan, sa visokom stopom penetracije interneta od 89,8 % i značajnim prisustvom na društvenim mrežama.<sup>1507</sup>

Medijski pejzaž u Crnoj Gori i dalje karakteriše duboka polarizacija, koja često odražava političko opredjeljenje i nacionalnu pripadnost. Proces osnivanja medija u Crnoj Gori je i dalje prilično jednostavan, iako je profitabilnost medija ograničena zbog male publike i budžeta za oglašavanje. Država i dalje značajno finansira budžete javnih emitera, dok su privatni mediji izloženi pritiscima privatnog sektora, što dovodi do neprimjerenog uticaja na njihov kredibilitet i profesionalizam.

Vodeći mediji imaju svoje etičke kodekse, ali građani uglavnom nisu upoznati sa dostupnim mehanizmima za podnošenje žalbi. Novinari rade u okruženju gdje postoje veliki neriješeni slučajevi napada na medije, što dovodi do izuzetno niske motivacije za bavljenje istraživačkim novinarstvom. Uprkos ovim izazovima, mediji i nevladine organizacije i dalje predstavljaju važan izvor informacija o slučajevima visoke korupcije i organizovanog kriminala, te su jedini vaninstitucionalni kontrolori rada Vlade u toj oblasti.



## MEDIJI



|                    | Indikator  | Zakon | Praksa |
|--------------------|--|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi  | 75    | 50     |
|                    | Nezavisnost  | 75    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost                                    | 50    | 75     |
|                    | Odgovornost  | 25    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta                              | 50    | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije   |       | 50     |
|                    | Informisanje javnosti o korupciji i njenom uticaju |       | 50     |
|                    | Informisanje javnosti o problemima upravljanja     |       | 25     |

## SAŽETAK

|                      |    |
|----------------------|----|
| UKUPNA OCJENA STUBA: | 47 |
| OCJENA KAPACITETA:   | 56 |
| OCJENA UPRAVLJANJA:  | 42 |
| OCJENA ULOGE:        | 42 |

## KAPACITET

### INDIKATOR 12.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri pravni okvir predviđa okruženje pogodno za različite nezavisne medije?**



*Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i rad nezavisnih medija je pogodan. Međutim, postoje značajni nedostaci, uključujući nejasne finansijske i odredbe o oglašavanju, kao i slabe zaštitne mjere protiv političkog miješanja u upravljanje javnim emiterima, što može uticati na pristrasnost i kredibilitet medija.*

Crnogorski pravni okvir je liberalan kada je u pitanju osnivanje i registracija medija, koje reguliše Zakon o medijima<sup>1508</sup> i Zakon o elektronskim medijima<sup>1509</sup>. Jedino ograničenje postoji kada je osnivač medija država, lokalna samouprava ili pravno lice koje je u državnoj svojini, odnosno pravno lice koje se pretežno finansira iz javnih prihoda, kada se primenjuje Zakon o javnom emiteru, čime se uvodi nivo regulatorne složenosti.<sup>1510</sup>

Odobrenje za emitovanje medija je neophodno i izdaje ga regulatorno tijelo, Agencija za elektronske medije<sup>1511</sup>. Na negativnu odluku Agencije može se podnijeti žalba Savjetu Agencije, a na negativnu odluku Savjeta se može naknadno podnijeti žalba Upravnom sudu.<sup>1512</sup>

Aktuelni medijski zakon sadrži odredbe o medijskom pluralizmu, uključujući konkurentnost, raznolikost, promociju tolerancije i integracije manjinskih

naroda, promociju i zaštitu ljudskih i manjinskih prava, očuvanje i promociju kulturnog identiteta, kao i rodnu ravnopravnost.<sup>1513</sup>

Ne postoje zakonska ograničenja za ulazak u novinarsku profesiju, kao ni za osnivanje štampanih medija.

Štampani mediji se osnivaju aktom o osnivanju. Privrednom sudu podnosi se prijava sa nazivom i adresom elektronske pošte medija ili njegovog osnivača.<sup>1514</sup> Žalbeni postupak vodi Ministarstvo finansija.

Međutim, pravni okvir u Crnoj Gori sadrži nejasnoće u odredbama koje se odnose na finansijsku podršku i državno oglašavanje, nedostaju jasni kriterijumi za dodjelu i raspodjelu državnih subvencija i oglašavanja medijskim subjektima, što može dovesti do neizvjesnosti i potencijalnih pristrasnosti, što utiče na nezavisnost i pravičnost medija. Pored toga, zakonske garancije za zaštitu javnog emitera od političkog uticaja su nedovoljne, jer trenutne odredbe ne sprječavaju političko uplitanje u procese imenovanja i razrješenja rukovodstva javnog emitera, što dovodi u pitanje kredibilitet i nepristrasnost sadržaja javnih medija.<sup>1515</sup> U junu 2024. godine, Skupština je usvojila izmjene Zakona o Nacionalnom javnom emiteru koje omogućavaju Nacionalnom javnom emiteru (RTCG) emitovanje reklama u udarnom terminu (20-22h), što je okarakterisano kao nelojalna konkurencija s obzirom na to da se RTCG već značajno finansira iz državnog budžeta.<sup>1516</sup>

## INDIKATOR 12.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji raznovrsnost nezavisnih medija koje pružaju različite poglede na dešavanja?**



*Iako postoji pluralitet izvora vijesti, većina je fokusirana na političke aktere na vlasti.*

*Novinarima nedostaje obuka, što ih može spriječiti u pružanju različitih pogleda na dešavanja.*

Medijska scena u Crnoj Gori je raznolika, sa solidnom zastupljenošću gotovo svih oblika, štampanih, elektronskih (TV, radio) i onlajn medija (pretežno portala). Većina medija ima sjedište u glavnom gradu Crne Gore, Podgorici, dok lokalne zajednice pretežno imaju lokalne radio stanice i portale. Sve glavne TV stanice i štampani mediji imaju lokalne dopisnike u glavnim regionalnim centrima na sjeveru i jugu države.

Medijske organizacije predstavljaju dobar dio političkog spektra, a sveukupno, društvo je podijeljeno u podržavanju političkih elita na vlasti. Jasna podjela među medijima nastavila je da postoji nakon istorijske političke promjene 2020. godine, kada je Demokratska partija socijalista, koja je bila na vlasti tri decenije, pretrpjela svoj prvi izborni poraz. Međutim, mediji su generalno nastavili da budu odraz i/ili služe političkim i/ili poslovnim elitama na vlasti, dok je zabilježen određeni napredak u slučaju javnog emitera - RTCG, koji slijedi uravnoteženiju uređivačku politiku.<sup>1517</sup>

Mediji u Crnoj Gori su generalno pristupačni, dok je njihova finansijska održivost upitna zbog ograničene publike i velikog broja medija. Ukupan marketinški budžet za Crnu Goru procjenjuje se na 11 miliona eura, podijeljen između 150 registrovanih medija. Prema najnovijim podacima Agencije za elektronske medije, Crna Gora ima 20 TV mreža i 55 radio stanica, dok je broj registrovanih onlajn portala oko 50.<sup>1518</sup> Takođe postoje tri dnevne novine, jedan nedjeljnik i jedna novinska agencija.<sup>1519</sup> Analiza Sindikata medija iz 2023. godine pokazuje da većina

novinara (preko 75%) prima platu između 451 i 850 eura (450 je minimalna plata u Crnoj Gori).<sup>1520</sup>

U istoj analizi Sindikata medija navodi se da novinarima nedostaje obuka i unaprjeđenje znanja. Podaci pokazuju da je samo 17% anketiranih novinara pohađalo više od pet kurseva obuke u posljednje tri godine, od kojih je 10,5% pohađalo više od 10 obuka, a 6,3% pet i više obuka. S druge strane, čak 66% novinara nije pohađalo nijednu obuku u posljednjih pet godina. Preko 17% novinara nije imalo nijednu priliku da unaprijedi svoje vještine i kvalifikacije u posljednjih pet godina.<sup>1521</sup>

## INDIKATOR 12.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U mojoj mjeri postoji zakonska zaštita za sprječavanje neopravdanog spoljnog miješanja u aktivnosti medija?**



*Sveobuhvatna zakonska zaštita za sprječavanje neopravdanog spoljnog miješanja u aktivnosti medija postoji. Međutim, uprkos dekriminalizaciji klevete pojedinca, neki zakonski propisi, uključujući grubo vrijeđanje na javnom mjestu i izazivanje panike širenjem lažnih vijesti, mogu dovesti do zatvorskih kazni.*<sup>1522</sup>

Ustav Crne Gore garantuje slobodu medija<sup>1523</sup> i zabranjuje cenzuru<sup>1524</sup>. Zakon o elektronskim medijima definiše zakonske odredbe o neopravdanom uticaju na uređivačku nezavisnost (finansiranje medija, sponzorstva itd.)<sup>1525</sup>. Tu je i Zakon o slobodnom pristupu informacijama, usvojen 2005. godine, posljednji put izmijenjen 2017. godine<sup>1526</sup>. Pristup informacijama je takođe zagarantovan Ustavom<sup>1527</sup>.

Crna Gora nije usvojila poseban zakon o kleveti, a kleveta kao krivično djelo uklonjena<sup>1528</sup> je iz Krivičnog zakonika. Zakon o obligacionim odnosima i dalje prepoznaje povredu prava ličnosti kao prekršaj i predviđa da sud u takvim slučajevima može naložiti medijima da objave presudu ili ispravke, pa čak

naložiti medijima da u potpunosti povuku spornu izjavu.<sup>1529</sup> Takođe, iznošenje informacija iz ličnog i/ili porodičnog života i dalje se smatra krivičnim djelom.<sup>1530</sup>

Ne postoji zakonsko ograničenje za postojanje privatnih i/ili javnih medija, bez obzira na njihov format. U tom smislu, privatno vlasništvo je zastupljeno u svim formatima medija u Crnoj Gori.<sup>1531</sup>

Zakon dozvoljava novinarima da ne otkrivaju izvore svojih informacija, osim kada je otkrivanje neophodno u interesu zaštite nacionalne bezbjednosti i teritorijalnog integriteta i javnog zdravlja.<sup>1532</sup>

Licenciranje medija definisano je kao apolitično i propisano je zakonom,<sup>1533</sup> koji određuje da politička stranka, organizacija ili koalicija ne može biti emiter. Ovo se takođe proširuje i na pravna lica čiji je osnivač politička stranka ili organizacija.<sup>1534</sup>

Proces registracije medija, pored tehničkog aspekta emitovanja, uključuje i pitanja vezana za sadržaj koji će se emitovati.

U tom smislu, zakon propisuje da odobrenje za emitovanje mora sadržati podatke o strukturi programa i drugim programskim obavezama.<sup>1535</sup>

Ne postoje konkretna pravila koja omogućavaju Vladi da kontroliše informacije koje mediji šire, iako Ustav Crne Gore propisuje da se sloboda izražavanja može ograničiti ako je to u interesu javnog morala ili nacionalne bezbjednosti.<sup>1536</sup>

U junu 2024. godine, Skupština Crne Gore usvojila je izmjene Zakona o javnom emiteru, kojima se omogućavaju znatno niži kriterijumi za zapošljavanje generalnog direktora RTCG, gdje budući kandidati umjesto 10, moraju imati samo 5 godina radnog iskustva.<sup>1537</sup>

## INDIKATOR 12.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su mediji slobodni od neopravdanih spoljnih miješanja u njihov posao u praksi?**



*Medijski pejzaž Crne Gore obilježen je spoljnim miješanjem, regulatornim nedostacima i izazovima kao što su suspenzija sadržaja i politički pritisci, što doprinosi autocenzuri, uz stalnu zabrinutost oko pristrasnosti, napada na novinare i neriješenih slučajeva uprkos pomaku na rang listi Indeksa slobode medija.*

Tri decenije prije 2020. godine obilježene su brojnim dokumentovanim primjerima spoljnog miješanja u rad medija u Crnoj Gori, od zastrašivanja i ubijanja novinara do raznih oblika finansijskih i političkih pritisaka.<sup>1538</sup> Rad regulatornih tijela često se percipira kao pristrasan, jer nadležna Agencija za elektronske medije i dalje ne sprovodi u potpunosti zakon, što stvara neloyalnu konkurenciju među medijima u Crnoj Gori i omogućava nastavak kršenja zakona.<sup>1539</sup>

Od 2022. godine, Agencija je u nekoliko navrata suspendovala emitovanje medijskog sadržaja. U januaru 2022. godine, ograničila je emitovanje emisija srbijanske televizije TV Happy, tvrdeći da su promovisale govor mržnje protiv Crne Gore.<sup>1540</sup> Takođe, u aprilu 2022. godine, Agencija je zabranila emitovanje ruskih novinskih agencija „Russia Today“ i „Sputnik“, nakon odluke Vlade Crne Gore da uvede sankcije Rusiji.<sup>1541</sup> Početkom septembra 2022. godine, Agencija je zabranila televiziji Pink emitovanje njihove jutarnje emisije zbog neprikladnog priloga o tragediji masovne pucnjave u Cetinju.<sup>1542</sup>

Prema istraživanju Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), blizu 50% građana je saglasno sa izjavom da je cenzura "značajan problem", dok preko 44% procjenjuje da je cenzura "naglašen problem".<sup>1543</sup>

Novinarima nedostaju sposobnosti i vještine da se odupru pritisku, polarizacija među novinarima je

ekstremna i odražava trenutnu političku situaciju u zemlji, profesionalna solidarnost je niska, a radna i druga prava novinara nisu zaštićena, što dovodi do autocenzure.<sup>1544</sup>

Dodatni problem su odnosi između vlasnika medija i političko/ekonomske elite, što urednike i novinare čini posebno podložnim cenzuri. Ovo je pogoršano očitim nedostatkom jače sindikalne organizacije, što takođe podstiče autocenzuru.<sup>1545</sup>

Tokom 2022. godine, Sindikat medija Crne Gore zabilježio<sup>1546</sup> je ukupno 28 slučajeva napada i prijetnji novinarima. Istovremeno, Uprava policije je registrovala 21. slučaj (sedam slučajeva nije prijavljeno policiji). U posljednje tri godine prijavljen je ukupno 81 slučaj napada, prijetnji ili zastrašivanja novinara ili medija.<sup>1547</sup>

Pored toga, broj tužbi protiv medija zbog klevete i dalje je visok. Posljednji dostupni podaci iz 2021. godine pokazuju da su pred crnogorskim sudovima bila aktivna 54 slučaja.<sup>1548</sup>

S druge strane, analiza Reportera bez granica pokazuje da se Indeks slobode medija u Crnoj Gori značajno poboljšao u 2023. godini.<sup>1549</sup> Međutim, takođe se navodi da "Ustav i zakoni Crne Gore garantuju slobodu govora i izražavanja, ali sloboda medija i dalje je ugrožena političkim uticajem, nekažnjenim napadima na novinare i ekonomskim pritiscima."<sup>1550</sup>

Prema podacima Reportera bez granica, svi napadi na novinare koji su se desili 2022. godine su riješeni, ali oni koji su se dešavali u prethodnom periodu su i dalje neriješeni. Jedan od takvih slučajeva je ubistvo glavnog urednika Duška Jovanovića i pokušaj ubistva istraživačke novinarkice Olivera Lakić<sup>1551</sup>. Ovi slučajevi nisu riješeni uprkos obećanjima Vlade koja je došla na vlast 2020. godine.

Prema istraživanju koje je sproveo Centar za monitoring (CEMI), veliki dio crnogorskog stanovništva smatra da su mediji pristrasni i da izvještavaju u skladu sa svojim političkim opredjeljenjima.

Ova tvrdnja je potpuno podržana od strane blizu 30% ispitanih građana, dok blizu 60% djelimično podržava ovu tvrdnju.<sup>1552</sup>

Pristup zvaničnim ili nezvaničnim medijskim izvorima se ne kontroliše. Kao glavni oglašivač, država je tokom proteklih decenija dijelila većinu svojih sredstava "lojalnim" medijima. Dok se RTCG i lokalni javni emiteri pretežno finansiraju iz državnog budžeta, privatni mediji su uglavnom podložni uticaju oglašivača i tržišne nestabilnosti. Nakon teških ekonomskih posljedica pandemije Covid-19 na medije, Vlada im je pružila finansijsku podršku koja se pokazala nedovoljnom za osiguranje njihove održivosti.<sup>1553</sup> U 2022. godini, javnim emiterima je isplaćeno preko 25 miliona eura iz državnog budžeta.<sup>1554</sup>

Brojni su primjeri gdje su političari i njihove stranke pokušavali da utiču na rad medija. Ovi pokušaji uglavnom dolaze od političara koji su na funkcijama u izvršnoj vlasti, posebno u Vladi. "I dalje su se dešavali slučajevi da su visoki javni zvaničnici oštro javno kritikovali medije. Vlasti bi trebalo hitno da reaguju i javno osuđuju sve oblike nasilja prema medijima, dok bi državni zvaničnici trebalo da se suzdrže od vršenja političkog pritiska na novinare, uključujući i putem javnih izjava"<sup>1555</sup>, Evropska komisija upozorava u svom izvještaju o Crnoj Gori za 2023. godinu. U 2022. godini, premijer je dao izjave kritikujući medije koji su kritikovali rad njegove Vlade, navodeći da bi mogli biti procesuirani pa čak i uhapšeni. Ubrzo nakon toga, urednici tih medija su dobili prijetnje smrću, što je izazvalo reakcije velikog dijela medija i civilnog društva,<sup>1556</sup> a na kraju i Evropske komisije.

Situacija sa izdavanjem medijskih licenci se značajno poboljšala u odnosu na prethodni period, iako dio zakona koji predviđa sankcionisanje medija oduzimanjem licenci nije adekvatno sproveden.

Postoje brojni slučajevi kada je Agencija za elektronske medije bila u poziciji da sprovede zakon i oduzme dozvolu za emitovanje zbog toga što mediji nisu poštovali zakon u pogledu proizvedenog sadržaja, govora mržnje itd.<sup>1557</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 12.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju transparentnost aktivnosti medija?**



*Dok su emiteri u Crnoj Gori zakonski obavezni da godišnje objavljuju podatke o vlasništvu, takva obaveza ne postoji za štampane i onlajn medije.*

Emiteri su zakonom obavezni da godišnje izvještavaju o svom vlasništvu (fizička i pravna lica, ali ne i stvarni vlasnici pravnih lica)<sup>1558</sup> Agenciji za elektronske medije, koja te podatke objavljuje u Službenom listu Crne Gore<sup>1559</sup>. Emiteri su takođe dužni da Agenciji prijave svaku promjenu u svojoj vlasničkoj strukturi. Za svaku promjenu koja je veća od 10% vlasništva, emiter mora zatražiti pisanu dozvolu Savjeta Agencije.<sup>1560</sup> Zakon o elektronskim medijima propisuje da domaće pravno lice u kome se kao osnivači pojavljuju i strana pravna lica registrovana u zemljama u kojima nije moguće utvrditi porijeklo osnivačkog kapitala ne može biti imalac odobrenja.<sup>1561</sup> Međutim, ne postoji zakonska obaveza za štampane medije da objavljuju ili prijavljuju strukturu svog vlasništva.

Ne postoje poznata pravila o objavljivanju informacija vezanih za interno osoblje, medijsko izvještavanje ili uređivačke politike za bilo koju vrstu medija.

### INDIKATOR 12.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji transparentnost medija u praksi?**



*Generalno, zbog svoje zakonske obaveze, emiteri i neki štampani mediji pružaju informacije o strukturi vlasništva.*

Informacije o vlasništvu emitera dostupne su u bazi podataka Agencije za elektronske medije, uključujući javne emitere, privatne i neprofitne medije.<sup>1562</sup>

Većina medija je u vlasništvu kompanija (ili su ih osnovale državne institucije), a detaljne informacije o stvarnom vlasništvu medija dostupne su putem registra stvarnih vlasnika,<sup>1563</sup> ali samo nadležnim državnim institucijama za kontrolu i nadzor.<sup>1564</sup> Pojedini štampani mediji proaktivno objavljuju strukturu vlasništva u impresumu.<sup>1565</sup>

Generalno, mediji pružaju određene informacije o svim zaposlenim. Na primjer, određeni štampani mediji objavljuju imena urednika i nekih novinara u svom impresumu,<sup>1566</sup> dok emiteri, uglavnom televizije, gotovo uvijek navode imena osoblja uključenog u emitovanje medijskog sadržaja.

### INDIKATOR 12.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje zakonske odredbe koje obezbjeđuju da su mediji odgovorni za svoje aktivnosti?**



*Postoje zakonske odredbe koje obezbjeđuju da mediji budu odgovorni za svoje aktivnosti. Međutim, nedostaju regulative za štampane i onlajn medije u vezi sa izbornom kampanjom, dok su onlajn mediji generalno još uvijek neregulisani. Pored toga, registracija onlajn medija je i dalje opciona.*

Rad emitera reguliše Agencija za elektronske medije, koja služi kao regulatorno tijelo za audiovizuelne medijske usluge (AVM).<sup>1567</sup> Odgovornosti Agencije uključuju: predlaganje programa razvoja AVM usluga, izradu planova namjene radio-frekvencijskih opsega u dijelu koji se odnosi na zemaljsku radio-difuziju, davanje saglasnosti na predlog plana raspodjele radio frekvencija, izdavanje odobrenja za AVM usluge, utvrđivanje iznosa naknada, vođenje registra pružalaca usluga, rješavanje žalbi, nadzor sprovođenja zakona i druge srodne zadatke.<sup>1568</sup>

Zakon ne definiše obavezu podnošenja izvještaja nadležnim institucijama, osim za javnog emitera, RTCG.

Postoji Medijski savjet za samoregulaciju, koji je nezavisno samoregulatorno tijelo koje prati rad štampanih, elektronskih i onlajn medija. Između ostalih aktivnosti, ovo tijelo se bavi praćenjem primjene Kodeksa novinara Crne Gore i objavljuje izvještaje o poštovanju profesionalnih i etičkih standarda.<sup>1569</sup> Postoji nekoliko udruženja profesionalnih novinara, ali se ona uglavnom bave bezbjednošću novinara i njihovim radnim pravima.<sup>1570</sup>

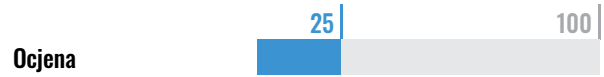
Svako fizičko ili pravno lice ima pravo da zatraži objavljivanje ispravke ili odgovora na publikaciju ili dio programa sa kojim se ne slaže najkasnije u roku od 30 dana od dana objavljivanja ili emitovanja medijskog sadržaja.<sup>1571</sup> Ispravke moraju biti objavljene besplatno<sup>1572</sup> i bez izmjena i dopuna i na istom mjestu<sup>1573</sup>. Međutim, ispravka ili odgovor ne mogu nesrazmjerno premašiti dužinu programa ili dijela programa na koji se odnose. Dakle, zakon obavezuje medije da na odgovarajući način isprave svoje greške, ali i ograničava moguće zloupotrebe prava na odgovor/ispravku.

Međutim, mediji su nedovoljno regulisani tokom izbornih kampanja, s obzirom na to da izborni zakon ne nalaže Agenciji za elektronske medije da nadzire usklađenost emitera sa izbornim zakonom<sup>1574</sup>. Pored toga, štampani i onlajn mediji oslanjaju se na samoregulaciju čak i za odredbe sadržane u izbornom zakonu, kao što je poštovanje perioda izborne tišine.<sup>1575</sup>

Značajan problem predstavlja neregulisani rad velikog dijela onlajn medija koji nisu registrovani. Prema važećem zakonu, registracija kod Ministarstva kulture i medija je opciona za onlajn medije, a u maju 2023. godine bilo je registrovano 110 onlajn publikacija.<sup>1576</sup>

## INDIKATOR 12.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri se mediji mogu smatrati odgovornim u praksi?**



*Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2023. navodi da je Agencija za elektronske medije, glavni medijski regulator, nastavila da vrši svoj mandat na profesionalan način.<sup>1577</sup>*

Kao što je ranije pomenuto, u septembru 2022. godine, Agencija je suspendovala emitovanje jutarnjeg programa srbijanske televizije Pink zbog podsticanja mržnje i diskriminacije prema Crnogorcima. Međutim, AEM još uvijek nema ovlašćenja i mjere za efikasan nadzor i sankcionisanje emitera, a njen operativne kapacitete je potrebno ojačati<sup>1578</sup>.

U većini slučajeva, mediji daju pravo na odgovor i ispravku pogrešne informacije. Međutim, to rijetko rade na način koji je propisan zakonom, često ne objavljuju informacije na istoj strani i ne daju isti prostor kao za prvobitne članke. Publika se trenutno uglavnom angažuje putem društvenih mreža.

Veliki broj medija ima ombudsmana kome se može obratiti kada se evidentira kršenje medijskog kodeksa.<sup>1579</sup> Međutim, istraživanje CEDEM-a pokazuje da 2/3 građana nije upućeno u postojanje takvog mehanizma i da je samo 1/10 potpuno informisana o tome. Takođe, od 999 anketiranih građana, samo jedan je rekao da je koristio taj mehanizam za prijavu kršenja kodeksa.<sup>1580</sup>

Ne postoji istraživanje o tome u kojoj mjeri odluke ombudsmana mijenjaju postupanje medija.

Prema riječima Olivera Nikolić, vd direktorice Instituta za medije Crne Gore, postoji sve veći prostor za medije da nezakonito promovišu političke partije, dok su onlajn mediji glavni izvor govora mržnje, dezinformacija i lažnih vijesti.<sup>1581</sup>

## INDIKATOR 12.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju integritet medijskih radnika?**



*Iako postoji kodeks novinara i nekoliko zasebnih kodeksa, samoregulacija je organizovana na dobrovoljnoj osnovi, dok većina medija nema politiku o primanju poklona i gostovanjima koja bi služila za očuvanje njihovog integriteta.*

Postoji Kodeks etike novinara Crne Gore koji obuhvata čitav sektor, usvojen je 2002. godine i dopunjen 2015. godine<sup>1582</sup>. Prilično je sveobuhvatan, definiše 11 principa koje novinari treba da poštuju i obuhvata sve medijske kuće. Samoregulacija, uključujući sprovođenje Kodeksa etike, zasniva se na dobrovoljnoj osnovi. Pored toga, postoji i nekoliko zasebnih kodeksa, uključujući Etički kodeks RTCG<sup>1583</sup>, kodeks privatnih medija<sup>1584</sup>, kodeks pojedinačnih lokalnih javnih emitera.<sup>1585</sup>

U Crnoj Gori postoji nekoliko samoregulatornih tijela, uključujući Medijski savjet za samoregulaciju, Samoregulatorni savjet za štampane medije, Ombudsman Nezavisnog dnevnika Vijesti i Nedjeljnika Monitor, Ombudsman Dневnih novina Dan i Ombudsman Javnog emitera RTCG.<sup>1586</sup>

Međutim, nema dokaza da veliki mediji imaju politiku o primanju poklona i/ili gostovanjima niti primjera da mediji ulažu napore u kreiranje takve politike. Ipak, postoje odredbe u etičkim kodeksima nekih medija koje savjetuju novinare da ne primaju poklone koji bi mogli uticati na njihov integritet i nepristrasnost prilikom izvještavanja.<sup>1587</sup>

## INDIKATOR 12.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet medija obezbijeđen u praksi?**



*Crnoj Gori nedostaje sveobuhvatan sistem praćenja poštovanja kodeksa ponašanja novinara, naročito kada je u pitanju kršenje od strane neregistrovanih onlajn medija. Pojedini mediji pokazuju neuravnotežen pristup izvještavanju, nedostaje im sveobuhvatan sadržaj i suočavaju se sa nedostatkom etičkih smjernica za novinare, što dovodi do dominantne politizacije u medijskom izvještavanju i ograničenog prostora za dijalog.*

Ne postoji mehanizam u zemlji koji svakodnevno i sveobuhvatno prati u kojoj mjeri crnogorski novinari/ke poštuju kodeks ponašanja. Postoje samo inicijative organizacija civilnog društva i pojedinačne akcije samoregulatornih tijela<sup>1588</sup>. Prema ovim istraživanjima<sup>1589</sup>, etički standardi se dominantno krše u onlajn medijima koji nisu registrovani u Crnoj Gori, bez preciznih podataka o njihovom vlasništvu ili rukovodstvu. Takođe, istraživanja Instituta za medije Crne Gore pokazuju da mediji često izvještavaju na neuravnotežen način, zanemarujući mišljenje druge strane u priči, te da medijima generalno nedostaje sadržaj koji nudi sveobuhvatan pregled situacije u društvu.<sup>1590</sup>

Ne postoje sveobuhvatne informacije o pružanju etičkih smjernica novinarima od strane nezavisnog tijela, dok u problematičnim situacijama, uglavnom ih savjetuju njihove redakcije i/ili urednici. Mišljenje medijskih stručnjaka je da urednici ne podstiču svoje novinare da slijede i poštuju Kodeks, dok je politizacija dominantna karakteristika medijskog izvještavanja, sa izuzetno ograničenim prostorom za dijalog.<sup>1591</sup>

Postoji nekoliko udruženja profesionalnih novinara, ali se uglavnom bave bezbjednošću novinara i njihovim radnim pravima.



Nema dokaza da veliki mediji imaju politiku o primanju poklona i/ili gostovanja niti primjera da mediji ulažu napore u stvaranje takve politike. Međutim, postoje odredbe u etičkim kodeksima nekih medija koje savjetuju novinare da ne primaju poklone koji bi mogli uticati na njihov integritet i nepristrasnost prilikom izvještavanja<sup>1592</sup>. Međutim, postoje primjeri novinara koji su bili gosti privatnih kompanija u vidu plaćenih studijskih putovanja, što rezultira povoljnijim izvještavanjem novinara.<sup>1593</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 12.3.1 ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE

*U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?*



*Istraživačko novinarstvo je i dalje nerazvijeno u Crnoj Gori, iako se većina medija, uključujući privatne, bavi istraživanjem i objavljivanjem istraživačkih priča.*

Većina najvećih medijskih kuća nema specijalizovane istraživačke odsjeke, već novinare koji dijele svoje radno vrijeme između dnevnog izvještavanja i istraživačkog novinarstva. Postoje tri NVO koje su specijalizovane za neprofitno istraživačko novinarstvo: Istraživački centar MANS-a,<sup>1594</sup> Libertas Press<sup>1595</sup> i Centar za istraživačko novinarstvo (CIN),<sup>1596</sup> osnovan od strane privatne medijske mreže Vijesti. Javni emiter RTCG je imao odvojenu istraživačku redakciju pod nazivom "Mehanizam", ali je neaktivna od 2021. godine.<sup>1597</sup>

Istraživački novinari i neprofitni istraživači iznijeli su u javnost neke od najvažnijih slučajeva organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. U 2022. i 2023. godini, portali poput Libertas Press<sup>1598</sup> i NVO MANS<sup>1599</sup> objavili su nekoliko istraživačkih priča koje otkrivaju konkretne slučajeve korupcije i organizovanog kriminala. Na primjer, 2022. godine, Libertas Press je objavio transkripte razgovora koje je Europol dostavio crnogorskoj

policiji, a koji navodno potvrđuju da je sin Vesne Medenice, bivše predsjednice Vrhovnog suda, bio uključen u šverc cigareta i trgovinu drogom.<sup>1600</sup> Iste godine, Specijalno državno tužilaštvo (SDT) podiglo je optužnicu protiv Vesne Medenice, optužujući je da je bila dio kriminalne organizacije koju je stvorio njen sin, Miloš.<sup>1601</sup> 2021. godine, MANS je objavio priču da su hrvatski konsultanti za naftu i gas oprostili dug od 108 hiljada funti kompaniji Blaža Đukanovića, sina bivšeg predsjednika Crne Gore. Navedena kompanija, Victoria Bridge Finance Ltd, nalazila se na Britanskim djevičanskim ostrvima, čiji je stvarni vlasnik bio Blažo Đukanović.<sup>1602</sup>

### INDIKATOR 12.3.2 INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENOM UTICAJU

*U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni kada je u pitanju informisanje javnosti o korupciji i njenom uticaju na zemlju?*



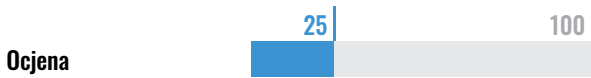
*Iako mediji posvećuju određenu pažnju informisanju javnosti o korupciji, izvještaji su često ograničeni na konkretne slučajeve bez detaljnijeg objašnjavanja njihovog uticaja.*

Ne postoje specijalizovani programi o korupciji u medijima koji bi se mogli smatrati edukativnim. Javni emiter uglavnom izvještava o korupciji kroz praćenje dnevnih događaja, izvještavanje o konkretnim slučajevima (suđenja, presude, hapšenja), i mišljenja ključnih društvenih aktera predstavljenih u formi saopštenja za medije, intervju, itd.

Isti slučaj je i sa privatnim i neprofitnim medijima i NVO koji, pored javnog emitera, proizvode više sadržaja o korupciji u formi dokumentaraca<sup>1603</sup>, pored pokrivanja konkretnih slučajeva. Ovi projekti obično nisu finansirani iz državnog ili određenog medijskog budžeta, već kroz projekat koji se realizuje uz finansijsku podršku donatora.

### INDIKATOR 12.3.3 INFORMISANJE JAVNOSTI O PROBLEMIMA UPRAVLJANJA

**U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni kada je u pitanju informisanje javnosti o aktivnostima Vlade i drugih činilaca uprave?**



*Dok mediji posvećuju određenu pažnju informisanju javnosti o pitanjima upravljanja, informacije su pristrasne prema vladajućim partijama.*

Nakon izbora 2020. godine i promjena u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, medijska scena u Crnoj Gori i dalje je podijeljena između medija koji podržavaju one na vlasti i medija koji ih kritikuju.<sup>1604</sup>

Promjena vladajućih partija primorala je većinu medija da promijene stranu i izmijene urednički stil, pa sada oni mediji koji su decenijama podržavali vladu su ti koji je kritikuju.

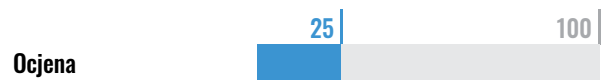
Isti slučaj je i sa takozvanim nezavisnim medijima koji sada u velikoj mjeri podržavaju bivšu opoziciju i sadašnju vladu.

S druge strane, vidljive su promjene kod najvećeg javnog emitera koji ulaže napore da uspostavi uravnoteženo izvještavanje.

Ova polarizacija se odražava u izvještavanju o aktivnostima Vlade koje su, u zavisnosti od medija koji izvještava, različito predstavljene crnogorskoj publici. Mediji intenzivno izvještavaju o dnevnim aktivnostima Vlade i upravljanju na svim nivoima, ali politička polarizacija otežava opštoj javnosti da dođe do nepristrasnih informacija. Prema studiji CEMI-a iz 2023. godine, gotovo 90 % ispitanika smatra da mediji prilagođavaju svoje izvještavanje politici i ideologiji koju podržavaju, dok gotovo polovina ispitanika smatra da su pod uticajem dezinformacija kada je riječ o političkoj situaciji.<sup>1605</sup>

### INDIKATOR 12.3.4 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su žene prisutne u medijima?**



*Žene su činile samo 21 % osoba koje su govorile, o kojima se čitalo ili su bile viđene u vijestima iz novina, na televiziji i na portalima,<sup>1606</sup> što je 4% u odnosu na svjetski prosjek<sup>1607</sup> kada je u pitanju prisustvo žena u medijima.*

Tačnije, prisustvo žena koje se pojavljuju u člancima i priložima o politici raste; danas taj procenat iznosi 18,8, u poređenju sa 13,2 % prije 6 godina, što predstavlja povećanje od oko 5 % na nacionalnom nivou. Međutim, ovo je nešto niže od svjetskog prosjeka, koji iznosi 20 %.<sup>1608</sup>

Samo 26,2 % izvora u crnogorskim medijima su žene, što znači da od svih koji govore, samo jedna od četiri osobe je žena, dok su ostali muškarci. Procenat zastupljenosti žena kao izvora u novinama je 25 %, na internet portalima 27,9 %, a na televiziji 26,9 %.<sup>1609</sup>

Manje od trećine sagovornika medija kao stručnjaka su žene (31,2 %), u poređenju sa muškarcima koji čine više od dvije trećine (68,8 %).<sup>1610</sup>

Žene čine 59,5 % žrtava pomenutih u vijestima. Međutim, ako se posmatra samo porodično i rodno zasnovano nasilje, udio žena koje su u vijestima prikazane kao žrtve iznosi 94,8 %, i neuporedivo je veći od udjela žrtava koje su muškog pola. Procenat priča o rodnom pitanjima iznosi samo 1,7 % od ukupnog medijskog sadržaja, dok se 1,3 % posmatranog medijskog sadržaja odnosi na teme o rodno zasnovanom nasilju.<sup>1611</sup>

## INTERAKCIJE

Mediji ostvaruju najveću interakciju sa izvršnom vlašću, na svim nivoima uprave, i zakonodavnom vlašću. Interakcija nije zakonski definisana i uglavnom proizlazi iz zahtjeva medija za informacije/komentare od državnih zvaničnika iz tih grana vlasti. Iako je to najčešća interakcija, kvalitet krajnjih rezultata je manje nego zadovoljavajući zbog nedostatka profesionalizma državnih zvaničnika i osjećaja javne dužnosti da pravovremeno pruže tačne informacije od javnog interesa. Sindikat medija Crne Gore nedavno je primijetio da postoje politički pritisci i prijetnje usmjereni na novinare od strane najviših političkih funkcionera. Institut za medije Crne Gore takođe je nedavno istakao pritiske s kojima se mediji suočavaju i pozvao na okončanje favorizovanja i neprimjerenog uticaja na rad medija.<sup>1612</sup> Takva praksa stvara nepovoljan uticaj na antikorupcijske napore medija, prisiljavajući ih da obustave antikorupcijske priče i na kraju smanje kvalitet njihovog izvještavanja. Isto važi i za obavezu izvršne i zakonodavne vlasti da medijima dostavljaju informacije na zahtjev u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Kako je napomenula zamjenica izvršnog direktora Centra za demokratsku tranziciju (CDT), Milena Gvozdrenović, u Crnoj Gori još uvijek ne postoji efikasan sistem koji bi garantovao pristup informacijama i transparentnost javne uprave.<sup>1613</sup> Štaviše, aktuelni zakon se koristi za ograničavanje prostora za kontrolu oblasti osjetljivih na korupciju.<sup>1614</sup>

Mediji često saraduju sa nevladinim organizacijama, posebno onim koje prate ključne društvene i političke procese u zemlji. Ovi odnosi i interakcije su od izuzetnog značaja za medije jer umnogome unaprjeđuju njihov antikorupcijski rad, što im omogućava da efikasnije rade i poboljšavaju kvalitet svojih istraga. NVO su ključni izvori informacija za mnoga pitanja od interesa za medije, kao i izvor podrške prilikom podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, traženja dodatnih smjernica i/ili obuka. Na primjer, 2023. Godine, Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN), Centar za građanske slobode (CEGAS) i nedjeljnik Monitor

radili su na projektu pod nazivom „Istraživanje istraga – monitoring tužilaca u Crnoj Gori”.<sup>1615</sup>

## PREPORUKE

- + Medijski savjet za samoregulaciju treba da uspostavi nezavisni mehanizam za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa novinara podržavajući postojeća medijska udruženja.
- + Obezbijediti političku i tehničku/ekspertsku podršku odgovornim državnim institucijama koje istražuju napade na novinare i medije. Zakonodavci treba da izmijene Krivični zakonik kako bi novinare prepoznali kao službena lica i uveli stroži sistem kazni za napade na medije i njihovu imovinu.
- + Ojačati nepristrasnost državnih regulatornih tijela (Agencije za elektronske medije) sprovođenjem rigorozne politike sukoba interesa i izborom nestranačkih članova kroz transparentne i konkurentne procese, poboljšati transparentnost njihovog rada uvođenjem obaveznog objavljivanja svih regulatornih odluka, zapisnika sa sastanaka i finansijskih izvještaja na internet stranici Agencije, i omogućiti efikasniju zaštitu javnog interesa.
- + Vlada treba da unaprijedi regulativu koja se odnosi na štampane medije i internet portale u smislu transparentnosti vlasništva (posebno ako su u vlasništvu subjekata van Crne Gore) i odgovornosti prilikom stvaranja i objavljivanja sadržaja uspostavljanjem jasnog kodeksa ponašanja za medijske kuće i uvođenjem kazni za njegovo nepoštovanje.

## IZVORI

- <sup>1507</sup> Monitor medijskog vlasništva, bez datuma, Potrošnja medija, Crna Gora, [www.montenegro.mom-gmr.org](http://www.montenegro.mom-gmr.org) [posjećeno u januaru 2024.].
- <sup>1508</sup> Zakon o medijima, jul 2020. godine, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1509</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1510</sup> Zakon o medijima, član 8, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1511</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, član 98, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1512</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, član 102, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1513</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, član 136, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1514</sup> Zakon o medijima, član 9, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1515</sup> Monitor medijskog vlasništva. Bez datuma. Indikatori o državnom oglašavanju i finansijskoj podršci i Indikator o nezavisnosti upravljanja PSM, Crna Gora, [www.montenegro.mom-gmr.org](http://www.montenegro.mom-gmr.org) [posjećeno u januaru 2024.].
- <sup>1516</sup> RTCG, 2024. "Usvojen zakon o RTCG, odbijeni amandmani" <https://rtcg.me/vijesti/politika/562959/usvojen-zakon-o-rtcg-odbijeni-amandmani-.html> (posjećeno u junu 2024.).
- <sup>1517</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1518</sup> Vlada Crne Gore. Ministarstvo državne uprave. Digitalno društvo i mediji. Mart 2022. Nacrt medijske strategije 2022-2026 sa Akcionim planom za 2022 i 2023, str.11 <https://wapi.gov.me/download-preview/2a987142-3ece-47e5-9ef2-dc44d22d86cf?version=1.0>; Ministarstvo kulture i medija. April 2023. Nacrt Medijske strategije Crne Gore 2023 – 2027 sa Akcionim planom za 2023. i 2024. godinu, <https://wapi.gov.me/download/3d29965b-5536-41d7-875f-02316d5524ed?version=1.0> <https://www.gov.me/dokumenta/3d29965b-5536-41d7-875f-02316d5524ed>.
- <sup>1519</sup> Vlada Crne Gore. Ministarstvo državne uprave. Digitalno društvo i mediji. Mart 2022. Nacrt medijske strategije 2022-2026 sa Akcionim planom za 2022 i 2023, str.11, <https://wapi.gov.me/download-preview/2a987142-3ece-47e5-9ef2-dc44d22d86cf?version=1.0>.
- <sup>1520</sup> Sindikat medija Crne Gore (SMCG). Analiza "Socio-ekonomski položaj medijskih radnika", jun 2023. (posjećeno u oktobru 2023.) <https://sindikamedija.me/publikacije/14018/>.
- <sup>1521</sup> Sindikat medija Crne Gore (SMCG). Analiza "Socio-ekonomski položaj medijskih radnika", jun 2023., strana 12. <https://sindikamedija.me/publikacije/14018/>.
- <sup>1522</sup> KDILJ, Misija za posmatranje izbora, 2023. Konačni izvještaj, (Varšava: OEBS/KDILJ 2023.), str. 19, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>1523</sup> Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore, br. 38/2013., čl. 47 i 49, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.
- <sup>1524</sup> Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore, br. 38/2013., čl. 50. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.
- <sup>1525</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020., čl. 76, 95 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1526</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore, br. 030/17 <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-3/>.
- <sup>1527</sup> Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 38/2013, član 51 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.
- <sup>1528</sup> Radio Slobodna Evropa , 2021. "Vlada Crne Gore: Kleveta više neće biti krivično djelo", (posjećeno u septembru 2023.) <https://www.slobodnaevropa.org/a/2349003.html>.
- <sup>1529</sup> Zakon o obligacionim odnosima Službeni list 22/2017, čl. 206. i 207, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-obligacionim-odnosima.html>.
- <sup>1530</sup> Krivični zakonik Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 3/2020, čl.197, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>1531</sup> Agencija za elektronske medije, onlajn registar medija <https://aemcg.org/emiteri-i-operatori/>.
- <sup>1532</sup> Zakon o medijima, član 30, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1533</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 105, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1534</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 105, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1535</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 104, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.

- <sup>1536</sup> Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore, br. 38/2013, član 47 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.
- <sup>1537</sup> Sindikat medija: Skupština još jednom da razmotri odredbe Zakona o nacionalnom javnom emiteru, <https://rtmk.me/drustvo/sindikat-medija-skupstina-jos-jednom-da-razmotri-odredbe-zakona-o-nacionalnom-javnom-emiteru/> (posjećeno u junu 2024.).
- <sup>1538</sup> Sindikat medija, Indeks bezbjednosti novinara Zapadnog Balkana, Narativni izvještaj Crna Gora 2020., strana 12 <https://sindikatmedija.me/publikacije/indeks-bezbjednosti-novinara-zapadnog-balkana-narativni-izvjestaj-crna-gora-2020/>.
- <sup>1539</sup> Media Centar, 2022., Analiza sprovođenja zakonske regulative u oblasti elektronskih medija i rada Agencije za elektronske medije, 2022., strana 26, [https://issuu.com/mediacentar/docs/brosura-analiza?utm\\_medium=referral&utm\\_source=mediacentar.me](https://issuu.com/mediacentar/docs/brosura-analiza?utm_medium=referral&utm_source=mediacentar.me).
- <sup>1540</sup> Radio Slobodna Evropa, 2022., "Zbog Šešeljevih uvreda, emisije TV Happy zabranjene u Crnoj Gori", <https://www.slobodnaevropa.org/a/seseljuvrede-tv-happy-zabrana-crna-gora-/31644961.html> (posjećeno u septembru 2023. godine).
- <sup>1541</sup> Dnevne novine Pobjeda, 2022. "Sputnjik i 'Russia Today' zabranjeni, regulator prati emitere", <https://www.pobjeda.me/clanak/sputnjik-i-russia-today-zabranjeni-regulator-prati-emitere> (posjećeno u septembru 2023.).
- <sup>1542</sup> Dnevne novine Pobjeda, 2022. "Jutarnji program TV Pink zabranjen narednih šest mjeseci", <https://www.pobjeda.me/clanak/jutarnji-program-tv-pink-zabranjen-narednih-est-mjeseci>, (posjećeno u septembru 2023.).
- <sup>1543</sup> CEDEM, 2021., Mediji i sloboda medija u Crnoj Gori, strana 37, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/02/Izvjestaj-za-medije-FINAL-small.pdf>.
- <sup>1544</sup> Intervju sa Oliverom Nikolić, vd direktorice Instituta za medije Crne Gore, novembar 2023.
- <sup>1545</sup> Intervju sa Duškom Vukovićem, medijskim stručnjakom u Media centru, novembar 2023.
- <sup>1546</sup> Onlajn baza podataka o napadima na novinare kao rezultat projekta Evropske komisije *Regionalna platforma Zapadnog Balkana za zagovaranje medijskih sloboda i bezbjednosti novinara* dostupna na - [www.safejournalists.net](http://www.safejournalists.net)
- <sup>1547</sup> Sindikat medija, 2022. "Cijeli izvještaj, Indikatori za nivo slobode medija i bezbjednosti novinara 2022, Crna Gora 2022., strana 26, <https://sindikatmedija.me/publikacije/cijeli-izvjestaj-indikatori-za-nivo-slobode-medija-i-bezbjednosti-novinara-2022-crna-gora/>.
- <sup>1548</sup> Sindikat medija, 2021. „Socio-ekonomski položaj medijskih radnika, 2021, strana 11 <https://sindikatmedija.me/publikacije/11655/>.
- <sup>1549</sup> RSF, 2023. Indeks slobode medija 2023. za Crnu Goru <https://rsf.org/en/country/montenegro>.
- <sup>1550</sup> RSF, 2023. Indeks slobode medija 2023. za Crnu Goru <https://rsf.org/en/country/montenegro>.
- <sup>1551</sup> RSF, 2023. Indeks slobode medija 2023. za Crnu Goru <https://rsf.org/en/country/montenegro>.
- <sup>1552</sup> Centar za monitoring i istraživanje, 2023. Istraživanje javnog mnjenja, strana 34 <https://cemi.org.me/storage/uploads/48uPxmz0eNsrjFVI40bJ43asexTopUVOq0VphZiA.pdf>.
- <sup>1553</sup> RSF, 2023. Indeks slobode medija 2023, za Crnu Goru <https://rsf.org/en/country/montenegro>.
- <sup>1554</sup> Sindikat medija 2023., Analiza "Socio-ekonomski položaj medijskih radnika", strana 19 (posjećeno u oktobru 2023.) <https://sindikatmedija.me/publikacije/14018/>.
- <sup>1555</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori 2023., strana 44 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1556</sup> Nedjeljnik Monitor, 2022. "Targetiranje novinara u maniru DPS-a", septembar 2022., (posjećeno u septembru 2023. godine) <https://www.monitor.co.me/targetiranje-novinara-u-maniru-dpsa-a-novinare-na-bandere-slobodu-medija-o-kin/>.
- <sup>1557</sup> Media Centar, 2022. Analiza sprovođenja zakonske regulative u oblasti elektronskih medija i rada Agencije za elektronske medije, strana 23, [https://issuu.com/mediacentar/docs/brosura-analiza?utm\\_medium=referral&utm\\_source=mediacentar.me](https://issuu.com/mediacentar/docs/brosura-analiza?utm_medium=referral&utm_source=mediacentar.me).
- <sup>1558</sup> Agencija za elektronske medije, 2023., Pregled podataka o transparentnosti vlasništva pružalaca AVM usluga u Crnoj Gori, <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2023/06/Pregled-podataka-o-vlasnistvu-pruzalaca-AVM-usluga-za-2022.-godinu.pdf>.
- <sup>1559</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020, član 129 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1560</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020, član 135 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1561</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, br. 82/2020 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1562</sup> Baza podataka Agencije za elektronske medije <https://aemcg.org/emiteri-i-operatori/>.
- <sup>1563</sup> Centralni registar privrednih subjekata. Bez datuma. Registar stvarnih vlasnika, <https://efirma.tax.gov.me/StvarniVlasnici/Index>.
- <sup>1564</sup> Centralni registar privrednih subjekata, <http://efirma.tax.gov.me/>.
- <sup>1565</sup> Primjeri tri najveća štampana medija u zemlji: Nezavisni dnevnik Vijesti; podaci o vlasničkoj strukturi <https://www.vijesti.me/impresum>, Dnevne novine Dan <https://www.dan.co.me/impresum/o-redakciji-5015568> i Dnevni list Pobjeda <https://www.pobjeda.me/p/impresum> (posjećeno u septembru 2023.); Vidjeti takođe: Centar za demokratsku tranziciju, 2022., "Čiji su „naši“ mediji - drugi dio", <https://www.cdtmn.org/analize/ciji-su-nasi-mediji-drugi-dio-ciji-su-nasi-stampani-i-onlajn-mediji/>, posjećeno u februaru 2024.).
- <sup>1566</sup> Nezavisni dnevnik Vijesti; podaci o vlasničkoj strukturi <https://www.vijesti.me/impresum>, Dnevne novine Dan <https://www.dan.co.me/impresum/o-redakciji-5015568> i Dnevni list Pobjeda <https://www.pobjeda.me/p/impresum> (posjećeno

- u septembru 2023.); Vidjeti takođe: Centar za demokratsku tranziciju, 2022., "Čiji su „naši“ mediji - drugi dio", <https://www.cdtmn.org/analize/ciji-su-nasi-mediji-drugi-dio-ciji-su-nasi-stampani-i-onlajn-mediji/>, posjećeno u februaru 2024.).
- <sup>1567</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, član 10 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1568</sup> Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020, član 12 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-medijima.html>.
- <sup>1569</sup> Medijski Savjet za samoregulaciju, Bez datuma, O nama, <https://www.medijskisavjet.me/index.php/o-nama>.
- <sup>1570</sup> Na primjer: Udruženje novinara Crne Gore, <https://uncg.me/>, Društvo profesionalnih novinara Crne Gore, <https://dpncg.com/>.
- <sup>1571</sup> Ispravka se definiše kao informacija koja se koristi za ispravljanje pogrešnih ili netačnih izvjava u objavljenom programu. Zakon o medijima, član 50, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1572</sup> Prema Zakonu o medijima, medijskim sadržajem smatra se informacija, analiza, komentar, mišljenje, kao i autorski radovi u tekstualnom, audio, audiovizuelnom ili drugom obliku sa ciljem informisanja i zadovoljavanja kulturnih, obrazovnih i drugih potreba javnosti. Vidjeti: Zakon o medijima, član 6, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1573</sup> Zakon o medijima, član 51, <https://wapi.gov.me/download-preview/a7360bf9-e540-4e1e-806b-cd0131c25466?version=1.0>.
- <sup>1574</sup> KDILj, Misija za posmatranje izbora, 2023., Konačni izvještaj, (Varšava: OEBS/KDILj 2023), str. 20, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>1575</sup> KDILj, Misija za posmatranje izbora, 2023., Konačni izvještaj, (Varšava: OEBS/KDILj 2023), str. 20, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>1576</sup> KDILj, Misija za posmatranje izbora, 2023., Konačni izvještaj, (Varšava: OEBS/KDILj 2023), str. 19, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf).
- <sup>1577</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1578</sup> Evropska komisija, 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1579</sup> CEDEM, 2021. Miloš Bešić, Mediji i sloboda medija u Crnoj Gori, str. 36, februar 2021. (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/02/Izvjestaj-za-medije-FINAL-small.pdf>.
- <sup>1580</sup> CEDEM, 2021. Miloš Bešić, Mediji i sloboda medija u Crnoj Gori, str. 36, (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/02/Izvjestaj-za-medije-FINAL-small.pdf>.
- <sup>1581</sup> Intervju sa Oliverom Nikolić, vd direktorice Instituta za medije Crne Gore, novembar 2023.
- <sup>1582</sup> Kodeks novinara/novinarki Crne Gore, 2012., <https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/255576.pdf>.
- <sup>1583</sup> Etički kodeks RTCG, <https://rtcg.me/upload/media/2021/11/11/1167687/Eticki%20kodeks%2010.05.2021.pdf>.
- <sup>1584</sup> Etičke smjernice redakcije Vijesti, <https://www.vijesti.me/eticke-smjernice-redakcije>.
- <sup>1585</sup> Etički kodeks RTV Budva, lokalni javni emitter <https://www.rtvbudva.me/fajlovi/p18r370cg9at5vsg168r1qpc1gds1.pdf>.
- <sup>1586</sup> Institut za medije Crne Gore, 2023. „Samoregulacija medija u Crnoj Gori“, str. 19 <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2023/10/SLABI-MEHANIZMI-I-ZASTARJELI-ETICKI-KODEKS-Samoregulacija-medija-u-Crnoj-Gori.pdf>.
- <sup>1587</sup> Etičke smjernice redakcije Vijesti, <https://www.vijesti.me/eticke-smjernice-redakcije> (posjećeno u septembru 2023. godine).
- <sup>1588</sup> Etičke smjernice redakcije Vijesti, strana 15, <https://www.vijesti.me/eticke-smjernice-redakcije>.
- <sup>1589</sup> Institut za medije Crne Gore. 2023. Medijska samoregulacija u Crnoj Gori, str.15 <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2023/10/SLABI-MEHANIZMI-I-ZASTARJELI-ETICKI-KODEKS-Samoregulacija-medija-u-Crnoj-Gori.pdf>.
- <sup>1590</sup> Etičke smjernice redakcije Vijesti, strana 15, <https://www.vijesti.me/eticke-smjernice-redakcije>.
- <sup>1591</sup> Intervju sa Oliverom Nikolić, vd direktora Instituta za medije Crne Gore, novembar 2023.
- <sup>1592</sup> Etičke smjernice redakcije Vijesti, <https://www.vijesti.me/eticke-smjernice-redakcije> (posjećeno u septembru 2023.).
- <sup>1593</sup> Kineska ambasada u Crnoj Gori je 2018. godine organizovala studijsko putovanje za grupu crnogorskih novinara kako bi posjetili Kinu i kompaniju koja je u to vrijeme gradila autoput u Crnoj Gori. Posjeta je rezultirala nizom tekstova koji veličaju i Kinu i kompaniju CRBC, uprkos činjenici da je u to vrijeme kompanija bila osumnjičena za zagađenje životne sredine u Crnoj Gori. Antena M, 2018. Antena M u posjeti Kini: Ekonomska sila vrijednog i ljubaznog naroda, <https://www.antenam.net/drustvo/102568-antena-m-u-posjeti-kini-ekonomska-sila-vrijednog-i-ljubaznog-naroda> i Web Media Group. Bankar.me, Bar-Boljare je autoput prijateljstva i saradnje, <https://bankar.me/2018/12/03/bar-boljare-je-autoput-prijateljstva-i-saradnje/> (posjećeno u septembru 2023.).
- <sup>1594</sup> Istraživački centar MANS-a, <https://www.mans.co.me/kategorija/istrazivacke-price/>.
- <sup>1595</sup> Libertas press, <https://libertaspress.me/o-nama>.
- <sup>1596</sup> Centar za istraživačko novinarstvo, <https://www.cin-cg.me/>.
- <sup>1597</sup> Istraživačka emisija Mehanizam, <https://www.mehanizam.me/o-nama/>.
- <sup>1598</sup> Istraživačke priče o kriminalnim vezama bivše predsjednice Vrhovnog suda i njene porodice – Libertas press. 2022. Policija istražuje ulogu sina bivše predsjednice Vrhovnog suda u trgovini drogom i švercu cigareta, dostupno na: <https://libertaspress.me/single-news/195> i [Libertas saznaje da Miloš Medenica do danas nije pozivan ni u policiju, ni u tužilaštvo i da je napustio Crnu Goru](https://libertaspress.me/single-news/171), dostupno na <https://libertaspress.me/single-news/171> (posjećeno u septembru 2023.).

- <sup>1599</sup> Istraživačke priče MANS-a o ošor aferama bivšeg predsjednika Mila Đukanovića (Pandora papiri), 2021. Đukanovići skrivali vlasništvo preko pet država, dostupno na <https://www.mans.co.me/pandoramontenegro/>; i *Skrivenu Blažovu firmu častili 108 hiljada funti*, dostupno na <https://www.mans.co.me/pandora-papiri-skrivenu-blazovu-firmu-castili-108-hiljada-funti/>.
- <sup>1600</sup> RFE-RL, 2022. Sin bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore u spisima Europola (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.slobodnaevropa.org/a/krijumcarenje-milos-medenica/31791157.html>.
- <sup>1601</sup> RFE-RL, 2022. Podignuta optužnica protiv bivše čelnice Vrhovnog suda Crne Gore (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vesna-medenica-optuznica-vrhovni-sud/32087783.html>.
- <sup>1602</sup> MANS, 2021. Pandora papiri: Skrivenu Blažovu firmu častili 108 hiljada funti (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.mans.co.me/pandora-papiri-skrivenu-blazovu-firmu-castili-108-hiljada-funti/>.
- <sup>1603</sup> Dokumentarac CIN-a o poluostrvu Sveti Stefan [https://youtu.be/7Pxx6XSzdYE?si=QO7JxRW5k39N\\_qo3](https://youtu.be/7Pxx6XSzdYE?si=QO7JxRW5k39N_qo3), Dokumentarac MANS-a o izgradnji autoputa [https://www.youtube.com/watch?v=xvX\\_c895jpl](https://www.youtube.com/watch?v=xvX_c895jpl) (posjećeno u septembru 2023.).
- <sup>1604</sup> RTCG, 2023. Polarizovani mediji produbljuju podjele, (posjećeno u februaru 2024.), <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/482538/polarizovani-mediji-produbljuju-podjele.html>.
- <sup>1605</sup> CEMI, 2023. Istraživanje javnog mnjenja. Rezultati kvantitativnog istraživanja (posjećeno u februaru 2024.), <https://cemi.org.me/storage/uploads/48uPxmz0eNsrfVl40bj43asexTopUVOq0VphZiA.pdf>.
- <sup>1606</sup> UNDP, 2022. Dušanka Pejović, Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava 2022., str. 17, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDP%20-%20Rodno%20ogledalo%20medija%20u%20Crnoj%20Gori%20WEB.pdf>.
- <sup>1607</sup> 6. Globalni projekat monitoringa medija. 2020. Glavni nalazi, [https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/08/GMMP-2020.Highlights\\_FINAL.pdf](https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/08/GMMP-2020.Highlights_FINAL.pdf).
- <sup>1608</sup> UNDP. 2022. Dušanka Pejović, Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava 2022., str. 18, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDP%20-%20Rodno%20ogledalo%20medija%20u%20Crnoj%20Gori%20WEB.pdf>.
- <sup>1609</sup> UNDP. 2022. Dušanka Pejović, Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava 2022., str. 19, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDP%20-%20Rodno%20ogledalo%20medija%20u%20Crnoj%20Gori%20WEB.pdf>.
- <sup>1610</sup> UNDP. 2022. Dušanka Pejović, Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava 2022., str. 22, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDP%20-%20Rodno%20ogledalo%20medija%20u%20Crnoj%20Gori%20WEB.pdf>.
- <sup>1611</sup> UNDP. 2022. Dušanka Pejović, Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava 2022., <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDP%20-%20Rodno%20ogledalo%20medija%20u%20Crnoj%20Gori%20WEB.pdf>.
- <sup>1612</sup> Pobjeda. 2023. CGO: Crna Gora još daleko od istinske slobode medija, (posjećeno u februaru 2023.), <https://www.pobjeda.me/clanak/cgo-crna-gora-jos-daleko-od-istinske-slobode-medija>; Pobjeda. 2023. Proglas Sindikata medija Crne Gore: I nakon povećanja zarada, mnogi medijski radnici ostaće preopterećeni (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.pobjeda.me/clanak/proglas-sindikata-medija-crne-gore-i-nakon-povecanja-zarada-mnogi-medijski-radnici-ostace-preoptereceni>.
- <sup>1613</sup> Portal Analitika. 2023. Gvozdrenović: I dalje teško do informacija o radu vlasti, (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.portalanalitika.me/clanak/gvozdrenovic-i-dalje-tesko-do-informacija-o-radu-vlasti>.
- <sup>1614</sup> Portal Analitika. 2023. Gvozdrenović: I dalje teško do informacija o radu vlasti, (posjećeno u februaru 2024.), <https://www.portalanalitika.me/clanak/gvozdrenovic-i-dalje-tesko-do-informacija-o-radu-vlasti>.
- <sup>1615</sup> CIN, 2023. Istraživanje istraga – monitoring tužilaca u Crnoj Gori, (posjećeno u februaru 2024. godine), <https://www.cin-cg.me/dokumenta/istrazivanje-istraga/>.

**CIVILNO DRUŠTVO**



## KRATAK PREGLED

U fokusu ovog poglavlja su registrovane neprofitne nevladine organizacije. U decembru 2022. godine, njihov broj je iznosio 6427<sup>1616</sup> uključujući oko 6100 udruženja, 240 fondacija i 120 stranih nevladinih organizacija NVO.<sup>1617</sup> Sve one imaju status aktivne organizacije, iako se ovi podaci ne mogu potvrditi u praksi – procjenjuje se da je samo njih oko 150-200 prisutno u javnosti kroz svoj rad i medije.<sup>1618</sup> Tih 150-200 su ujedno i najaktivnije kada je riječ o kreiranju politika (učesće u radnim grupama vlade<sup>1619</sup> i radnim grupama za pregovaračka poglavlja za proces pristupanja EU),<sup>1620</sup> rješavanju društvenih i političkih pitanja, borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, javnom kritikovanju i pozivanju na odgovornost državnih institucija.

Za potrebe ovog stuba, stidije slučaja o sljedećim organizacijama se koriste kao reprezentativni primjeri:

| Naziv NVO            | Oblast u fokusu  | Razlog odabira   |
|----------------------|--|--|
| MANS                 | Borba protiv korupcije   | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, učestvuje u pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava   |
| CGO                  | Aktivno građanstvo, demokratizacija i evropeizacija, ljudska prava       | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, realizuje najveći grant EU za podršku civilnom društvu, sprovodi istraživanje o demokratizaciji u Crnoj Gori  |
| Institut alternativa | Javna uprava, javne finansije, bezbjednost i odbrana, socijalna politika | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, sprovodi monitoring lokalnog i državnog budžeta, učestvuje u pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 5 o javnim nabavkama i pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 24 – |

| Naziv NVO              | Oblast u fokusu   | Razlog odabira   |
|------------------------|---|--|
| CEMI                   | Monitoring tranzicije, reforma javne politike, ljudska prava, borba protiv korupcije<br>Pravda, sloboda i bezbjednost | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, sprovodi praćenje izbora, učestvuje u pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava |
| Građanska alijansa     | Ljudska prava i pravda  | Veća NVO koja se bavi reformom javne uprave i ljudskim pravima   |
| Centar za ženska prava | Prava žena  | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, učestvuje u pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava                           |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
| Expeditio | Održivi razvoj  | Veća NVO   |
| CRNVO     | Izgradnja kapaciteta civilnog društva, reforma javne politike | Veća NVO koja se finansira iz sredstava međunarodnih donatora, učestvuje u pregovaračkoj radnoj grupi za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, sprovodi projekat Resursni centar za organizacije civilnog društva koji finansira EU |

Organizacije civilnog društva uglavnom zavise od sredstava EU, kako veće (uglavnom koncentrisane u glavnom gradu), tako i srednje i manje NVO (koje djeluju u većini crnogorskih gradova). Najviše sredstava dobijaju kroz Program podrške civilnom društvu koji sprovodi Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori<sup>1621</sup>.

Filantropija nije razvijena niti regulisana, stoga, NVO i dalje uglavnom zavise od podrške donatora.

Neke NVO su u mogućnosti da privuku mlade, profesionalne i ambiciozne ljude i angažuju ih kroz kratkoročne projekte, ali bez obezbijeđenog održivog finansiranja, zaposlene nije moguće zadržati na duži period.

Dugi proces reorganizacije i sprovođenja brojnih reformskih akata i strategija usvojenih tokom dvogodišnjeg perioda nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, kao i nedostatak saradnje sa civilnim društvom, negativno su se odrazili na dinamiku rada i potencijalni doprinos NVO javnim politikama. Štaviše, iako se očekivao prestanak te prakse nakon 2020. godine, država se i dalje konstantno i žestoko miješa u aktivnosti najvećih nevladinih organizacija koje kritikuju vlast.

I Vlada i političke partije koriste različite vrste pritiska u cilju diskreditovanja i zastrašivanja NVO aktivista. Iz tog razloga, ionako oslabljeno civilno društvo ima sve manje entuzijazma i motivacije da doprinosi demokratizaciji društva (neki od najglasnijih predstavnika NVO su čak napustili svoje NVO da bi se pridružili vladajućim političkim partijama).

Organizacije civilnog društva se suočavaju sa brojnim preprekama u svom radu i potrebno je značajno unaprjeđenje transparentnosti, odgovornosti i samoregulacije. I pored toga, njihov doprinos borbi protiv korupcije je značajan. Njihove višegodišnje kampanje zagovaranja, istraživanja i inicijative za reforme dovode do promjena u organima državnog tužilaštva i novih inicijativa za smanjenje korupcije na visokom nivou. Građani su prepoznali njihov rad i smatraju da su nevladine organizacije uglavnom aktivne u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

## CIVILNO DRUŠTVO



|                    | Indikator                        | Zakon | Praksa |
|--------------------|----------------------------------|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                          | 75    | 50     |
|                    | Nezavisnost                      | 75    | 25     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost                  | n/a   | 25     |
|                    | Odgovornost                      | n/a   | 25     |
|                    | Integritet                       | n/a   | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Obezbeđivanje odgovornosti Vlade |       | 75     |
|                    | Reforma politike                 |       | 75     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 13.1.1 RESURSI (ZAKON)

**U kojoj mjeri pravni okvir obezbjeđuje okruženje pogodno za civilno društvo?**



Generalno gledano, pravni okvir je pogodan za civilno društvo u smislu osnovne zaštite slobode udruživanja i jednostavnih procedura registracije. Međutim, nedostaju neophodna izuzeća od oporezivanja PDV-om.

Sloboda udruživanja je zagarantovana Ustavom.<sup>1622</sup> NVO su regulisane Zakonom o nevladinim organizacijama.<sup>1623</sup> Procedura registracije NVO je jednostavna<sup>1624</sup> jer moguće je odraditi i putem interneta<sup>1625</sup> i besplatna je. Međutim, proces registracije traje duže nego što je potrebno pošto je zakon o NVO ažuriran 2017. godine, pa je rok za Ministarstvo javne uprave da odobri i finalizuje registraciju pomjeren sa 10 na 30 dana.<sup>1626</sup> NVO se automatski smatra registrovanom ukoliko Ministarstvo ne obavi registraciju u datom roku.<sup>1627</sup> Registracija se može odbiti samo ako su statutom nevladine organizacije utvrđeni ciljevi koji su u suprotnosti sa zakonom ili Ustavom.<sup>1628</sup> NVO mogu podnijeti tužbu Upravnom sudu zbog odjave ili odbijanja upisa u registar.<sup>1629</sup> Zakon o NVO ne definiše položaj odbijenih/neregistrovanih NVO.

Prema sadašnjem zakonskom okviru, ne postoje formalna ograničenja za NVO da se bave zagovaranjem ili da kritikuju Vladu. Međutim, bilo je

slučajeva gdje su zvaničnici Vlade javno pokušali da diskredituju rad NVO koje su to učinile (vidjeti 13.1.4).<sup>1630</sup>

NVO nisu dužne da plaćaju porez na dobit jer obavljaju neprofitne aktivnosti.<sup>1631</sup> Međutim, dužne su da plaćaju poreze i doprinose za zaposlene, porez na zakup prostora i porez na dodatu vrijednost (PDV) čak i za sredstva dobijena kroz donatorsku podršku i objavljene pozive za dostavljanje ponuda. Samo za projekte koje finansira EU (kada se to zahtijeva), svi izdaci iznad 50 eura su oslobođeni PDV-a<sup>1632</sup>.

Ministarstvo državne uprave je 2022. godine formiralo radnu grupu sačinjenu od javnih funkcionera i predstavnika NVO za izradu izmjena i dopuna Zakona o NVO. Amandmane je trebalo usvojiti do kraja 2022. godine<sup>1633</sup>, međutim, nema više informacija u vezi sa tim procesom.

### INDIKATOR 13.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri organizacije civilnog društva posjeduju adekvatne finansijske i ljudske resurse kako bi efikasno funkcionisale i poslovale?**



Generalno gledano, NVO imaju određene finansijske i ljudske resurse zbog obaveznog finansiranja od strane države i međunarodne podrške. Ipak, ovi resursi su nejednako raspoređeni između većih, poznatijih NVO u glavnom gradu (koje čine većinu ukupnog broja NVO) i manjih NVO u ruralnijim područjima.

NVO se često oslanjaju na jednu donaciju ili donatora: manje NVO se oslanjaju na sredstva koja obezbjeđuje država i podršku lokalne samouprave, a veće NVO uglavnom na sredstva Evropske unije.<sup>1634</sup> Samo nekoliko većih NVO koje imaju neophodne ljudske i logističke resurse imaju bolji pristup sredstvima koje je obezbijedila međunarodna zajednica.<sup>1635</sup>

Prema Zakonu o NVO, država obezbjeđuje najmanje 0,5 % godišnjeg državnog budžeta za finansiranje NVO.<sup>1636</sup> Međutim, 2021. godine Vlada nije uspjela da objavi pozive do isteka roka u martu, zbog čega je većina NVO, posebno onih koje pružaju usluge, ostala bez sredstava.<sup>1637</sup> Takođe, u studiji MPA iz 2021. godine, NVO su kritikovale smanjenje sa 40 na 30 nezavisnih evaluatora u 2020. godini, komplikovane procedure finansiranja, neujednačene obrasce finansiranja i favorizovanje poznatijih NVO.<sup>1638</sup> Prema Izvještaju o stanju filantropije u Crnoj Gori, ukupna vrijednost pojedinačnih donacija u 2021. godini iznosila je oko 13 miliona eura (29,8 eura po glavi stanovnika), što je znatno više od ostalih zemalja u regionu,<sup>1639</sup> međutim, ta sredstva su obzbiježena zdravstvenim ustanovama koje se bave suzbijanjem posljedica Covid-19.<sup>1640</sup>

Veće NVO koje su u mogućnosti da obezbijede zarade mogu privući mlado, profesionalno i ambiciozno osoblje. Međutim, one se i dalje uglavnom oslanjaju na finansiranje iz projekata što stvara nesigurne uslove za zapošljavanje. Kapaciteti manjih NVO u upravljanju projektima i finansijama, posebno onih koje nisu iz glavnog grada, povećani su kroz dva programa EU za civilno društvo; međutim, nakon završetka grantova, održivost organizacije ostaje problem.<sup>1641</sup> Prema Svjetskom indeksu davanja iz 2022. godine, 11 % ljudi u Crnoj Gori se bavilo volontiranjem.<sup>1642</sup> 2021. godine, iz skupštinske rasprave<sup>1643</sup> povučen je nacrt Zakona o volontiranju koji bi podsticao ovu praksu<sup>1644</sup>.

Zbog pandemije Covid-19, mnoge organizacije nisu platile zakup kancelarija i režije i morale su da obustave pružanje usluga svojim ciljnim grupama.<sup>1645</sup>

### INDIKATOR 13.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje zakonske garancije za sprječavanje neopravdanog spoljnog miješanja u aktivnosti NVO?**



*Postoje sveobuhvatne zakonske garancije za sprječavanje neopravdanog spoljnog miješanja u aktivnosti, međutim, prava na privatnost NVO i njihovih zaposlenih nisu obezbijedena, a Zakon o krivičnom postupku se često zloupotrebljava u svrhu nadzora.*

Ustav jemči slobodu udruživanja i djelovanja bez prethodnog odobrenja, uz upis kod nadležnog organa<sup>1646</sup> (Ministarstva unutrašnjih poslova, policije). Zakon o javnom okupljanju i javnim priredbama takođe reguliše pravo na slobodno okupljanje.<sup>1647</sup> Miješanje države ograničeno je na djelovanje usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje.<sup>1648</sup> Takođe, zabranjeno je osnivanje tajnih subverzivnih organizacija i neregularnih vojski. Međutim, nisu definisani dalji kriterijumi za procjenu ovoga, što bi Vladi moglo ostaviti prostora da inkriminiše NVO koje kritikuju njen rad. Inicijativa da se to promijeni nije uspjela.<sup>1649</sup> Pravni okvir ne propisuje nikakvo miješanje države (kao što je obavezno članstvo u odborima ili prisustvo države na sastancima) u rad NVO.

Zaštita ličnih podataka aktivista NVO predstavlja još jedan problem. Na primjer, Agencija za zaštitu ličnih podataka ima pravo pristupa ličnim podacima NVO i njihovim zaposlenim, bez obzira da li se ti podaci prikupljaju u Registru zbirki ličnih podataka ili drugim oblicima dokumenata u kojima se ti podaci prikupljaju.<sup>1650</sup> Shodno tome, Agencija za nacionalnu bezbjednost može jednostavno da stavi znak tajnosti na sve slučajeve koje istražuje, zahvaljujući odredbama Zakona o tajnosti podataka.<sup>1651</sup> NVO smatraju da treba unijeti izmjene u Zakon o tajnosti

podataka kako bi se spriječile dalje zloupotrebe od strane Agencije.<sup>1652</sup>

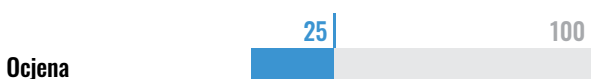
Takođe, državne institucije često ne poštuju Zakon o zaštiti podataka o ličnosti tako što ne anonimiziraju podatke prilikom davanja informacija trećim licima. Na primjer, lični podaci sa posebnim statusom, uključujući podatke NVO i uključenih ljudi, mogu biti zaštićeni. Međutim, poseban status nije preciziran u zakonu, već o njemu odlučuje Ministarstvo državne uprave.<sup>1653</sup> S obzirom na to da definicija u Zakonu nije pravilno definisana, ima dosta prostora za tumačenje i zloupotrebu.

Pojedine institucije, poput policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost<sup>1654</sup>, imaju pravo pristupa neobjavljenim podacima iz svojih nadležnosti koji se odnose na nacionalnu bezbjednost i odbranu. Ovi propisi su u prošlosti bili zloupotrebljavani, a NVO i aktivisti nezakonito istraživani.<sup>1655</sup> Na primjer, nekadašnji direktor Agencije je nezakonito pratio političare, novinare i aktiviste NVO<sup>1656</sup>, pa čak i Specijalnog državnog tužioca.<sup>1657</sup> Nekadašnjem direktoru se i dalje sudi za navedene aktivnosti, kao i za zloupotrebu ovlašćenja.<sup>1658</sup>

Zakon o krivičnom postupku<sup>1659</sup> ostavlja prostor državnim organima poput policije i državnog tužioca da iskoriste „postojanje sumnje da je neko lice izvršilo krivično djelo samo ili u saizvršilaštvu“<sup>1660</sup> za preduzimanje drastičnih mjera tajnog nadzora nad građanima, koje su u prošlosti korišćene za praćenje aktivista NVO (vidjeti 13.1.4).<sup>1661</sup> Agencija za nacionalnu bezbjednost odbija da objavi podatke o tome koliko građana se prati ili tajno snima.<sup>1662</sup>

### INDIKATOR 13.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri civilno društvo može postojati i funkcionisati bez neopravdanog spoljnog miješanja?***



*Država, naročito javni funkcioneri, policija, javni tužilac i političari koji su optuženi da su bliski kriminalnim grupama, se konstantno i grubo miješaju u aktivnosti*

*NVO koje su najveći kritičari rada Vlade, u vidu javne diskreditacije njihovog rada, sabotiranja međunarodne finansijske podrške NVO, nezakonitog razrješavanja predstavnika NVO, ad hoc finansijskih kontrola i zloupotrebe Zakona o krivičnom postupku.*

Prema riječima Marine Vujačić iz Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG), političke partije, javni funkcioneri i privatne kompanije često osnivaju NVO kako bi promovisali svoje interese.<sup>1663</sup>

Na primjer, kada je MANS 2021. godine istraživao koncesije<sup>1664</sup> za istraživanje nafte na crnogorskom primorju, ministar kapitalnih investicija je optužio je MANS da se vodi neprimjerenim političkim i ličnim motivima.<sup>1665</sup> Takođe 2021. godine, ministarka prosvjete, nauke, kulture i sporta je izdala saopštenje u kojem optužuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) za sprovođenje lažnog istraživanja za ispitivanje javnog mnjenja u kojem se ocjenjuje rad Vlade.<sup>1666</sup> Nakon što je MANS 2020. godine otkrio korupciju u postupcima javnih nabavki za izgradnju sistema za prečišćavanje otpadnih voda u Glavnom gradu<sup>1667</sup>, gradonačelnik je iskoristio provladin medij Vijesti da diskredituje MANS optužujući ih za zavjeru sa opozicijom, nazivajući izjave aktivista za javnost „histeričnim“,<sup>1668</sup> a čak je i podnio tužbu za lažno prijavljivanje.<sup>1669</sup> NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO) je 2021. godine diskreditovan od strane desničarskog saveza Demokratski front (DF)<sup>1670</sup> zbog „mržnje prema srpskoj manjini“, nakon objavljivanja rezultata<sup>1671</sup> istraživanja javnog mnjenja o povjerenju u rad Vlade. Na sličan način je 2022. godine aktivistkinja Gorjanc Prelević iz NVO Akcija za ljudska prava bila žestoko napadnuta od strane tabloidnih medija u Srbiji i u Crnoj Gori zbog kritikovanja sadržaja i netransparentnosti ugovora između države i Srpske pravoslavne crkve.<sup>1672</sup> Aktivistkinja je tužila medijski portal i proces je u toku.<sup>1673</sup>

Prethodna vlast na čelu sa DPS-om<sup>1674</sup> navodno je prije 2020. godine tražila od stranog ambasadora da se zaustavi finansiranje Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), koji sprovodi proces praćenja izbora.<sup>1675</sup> Prema Izvještaju branitelja i braniteljki ljudskih prava o Crnoj Gori za 2020. godinu, NVO su prijavile da su bile predmet ad hoc finansijskih i

poreskih kontrola, što im oduzima značajno vrijeme za svoj rad.<sup>1676</sup>

Država je 2017. i 2018. godine nezakonito razriješila predstavnike NVO koji su pratili rad javnih institucija iz različitih organa, poput Gorana Đurovića<sup>1677</sup> i Nikole Vukčevića iz Savjeta Radio-televizije Crne Gore (RTCG) i Vanje Čalović iz Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije.<sup>1678</sup> Uprkos kasnijim sudskim odlukama o nezakonitom razrješenju, članstvo u organima nije moglo biti pravno vraćeno<sup>1679</sup> jer je sudijama Vrhovni sud zakonski naložio da ne dovode u pitanje glasanje Skupštine.<sup>1680</sup> Stoga, iako su ovi slučajevi stari nekoliko godina, oni i dalje stvaraju atmosferu straha.

Državne agencije su proglašene krivim za zloupotrebu Zakona o krivičnom postupku (vidjeti 13.1.3) za drastične mjere nadzora i prikupljanja podataka<sup>1681</sup>, uključujući listu telefonskih poziva, pretrase kućnog i ličnog prostora, čak i pritvora u cilju prikupljanje informacija o „vladinim kritičarima“, kao što je MANS.<sup>1682</sup> Pritvaranje ili hapšenje aktivista civilnog društva zbog njihovog rada i bez pravnog osnova su rijetka pojava, ali se dešavaju, uglavnom na lokalnom nivou u slučaju malih, manje poznatih NVO (kao što se vidi u slučaju NVO Breznica).<sup>1683</sup> NVO su često nepripremljene kada su u pitanju poznavanje prava i podrška da se suprotstave nedozvoljenom miješanju države.<sup>1684</sup>

Gotovo svi slučajevi fizičkih napada na novinare i aktiviste NVO, čak i oni najteži poput ubistva u slučaju novinara Duška Jovanovića 2004. ili pokušaja ubistva u slučaju novinara Tufika Softića 2007. godine, nisu rasvijetljeni<sup>1685</sup>, što povećava lični rizik aktivista civilnog društva da se aktivnije uključe u borbu za ljudska prava.<sup>1686</sup>

Čak i nakon promjene vlasti 2020. godine, nastavljen je obrazac diskriminacije, zastrašivanja i stigmatizacije.<sup>1687</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 13.2.1 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

*U kojoj mjeri postoji transparentnost u radu NVO?*



*Većini NVO uglavnom nedostaje transparentnost u svom radu. Veće NVO uglavnom objavljuju aktivnosti na svojim internet stranicama i društvenim mrežama, iako podaci o konkretnim projektima nisu sveobuhvatni, dok većina manjih NVO nastoji da održava komunikaciju sa građanima i pruža informacije o svom radu putem društvenih mreža i direktnog kontakta sa ciljnim grupama.*

Zbog ograničenih kapaciteta, manje NVO rijetko objavljuju informacije o svom radu redovno, a neke od njih čak i nemaju svoje internet stranice. Godišnje izvještaje uglavnom objavljuju veće i razvijenije NVO. Ovi izvještaji predstavljaju pregled godišnjeg rada organizacija, donatora i često uključuju informativni pregled finansija.<sup>1688</sup> Srednje i manje NVO uglavnom nemaju razvijene internet stranice, ne objavljuju finansijske ili godišnje izvještaje niti informacije o projektima i donatorima. Javne informacije o njihovim aktivnostima dostupne su pretežno putem društvenih mreža.<sup>1689</sup> Informacije o javnom finansiranju od strane državnih i lokalnih donatora su uglavnom dostupne putem internet stranice Vlade<sup>1690</sup>, kao i putem Odluke o finansiranju koju lokalne samouprave objavljuju na svojim internet stranicama.

Nemaju sve organizacije svoje odbore, međutim, najveće i najaktivnije organizacije uglavnom imaju, bilo upravne ili savjetodavne, dok neke organizacije imaju i jedne i druge. Pored toga, neke organizacije imaju i savjete. Ove informacije su dostupne na internet stranicama ovih organizacija. Upitani za mišljenje<sup>1691</sup>, 41,5 % građana smatra da je rad NVO transparentan.

Za potrebe izrade ovog izvještaja, samo 6 od 11 NVO je dostavilo tražene informacije.

## INDIKATOR 13.2.2 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su organizacije civilnog društva odgovorne prema svojim konstituentima?**



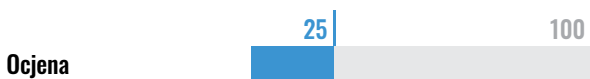
NVO uglavnom nisu odgovorne prema svojim konstituentima. Iako mnoge organizacije imaju odbore, njihova uloga je uglavnom svedena na pružanje opšte podrške organizacionim aktivnostima. Generalno, svijest rukovodstva NVO o obavezi da utvrdi i odgovara odboru i članovima za svoje odluke je niska i postoji vrlo malo podataka o odgovornosti NVO koji se mogu naći na njihovim internet stranicama i društvenim mrežama.

Odbori se uglavnom sastoje od članova izvan organizacije, dok su neke organizacije otišle i korak dalje, imenujući predstavnike iz inostranstva za članove savjetodavnih odbora. U mnogim slučajevima, uloga odbora je definisana internim aktima organizacije, odnosno statutom NVO, ali i Zakonom o NVO<sup>1692</sup>.

Odbori većih organizacija imaju konsultativne uloge<sup>1693</sup>, međutim, odbori su povremeno neaktivni iz razloga koji se ne tiču nužno organizacije – na primjer, lični odnosi između članova odbora mogu uzrokovati nisku učestalost sastanaka odbora itd.<sup>1694,1695</sup> Manje organizacije uglavnom nemaju odbore, a ukoliko imaju, rijetko su aktivni.<sup>1696</sup>

## INDIKATOR 13.2.3 INTEGRITET (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet organizacija civilnog društva obezbijeđen u praksi?**



Generalno, samoregulacija organizacija civilnog društva je na niskom nivou, ali se ulažu određeni naponi kako bi se poboljšala trenutna situacija. NVO su neaktivne u obezbjeđivanju integriteta svojih zaposlenih i odbora, tako da se neprimjereno ponašanje uglavnom ne sankcioniše.

Ne postoji kodeks ponašanja koji važi za čitav sektor niti organ koji bi nadgledao njegovu primjenu i poštovanje, na primjer. Međutim, koalicije NVO su uložile napore.

Na primjer, koalicija Saradnjom do cilja (aktivna u periodu od 2006. do novembra 2022. godine, prema njihovoj Fejsbuk stranici), koju je činilo oko 95 nevladinih organizacija.<sup>1697</sup> Koalicija je napravila svoj Kodeks ponašanja koji su potpisale sve članice<sup>1698</sup>, ali nema informacija o tome da li se prati ili ocjenjuje njegovo sprovođenje, a sajt organa više nije u funkciji<sup>1699</sup>. Na sličan način je 2015. godine koalicija Otvorena platforma<sup>1700</sup>, koju je osnovalo preko 40 organizacija, pripremila programske principe i strateške aktivnosti i planirala izradu Kodeksa ponašanja.<sup>1701</sup> Međutim, nema više informacija o ovoj aktivnosti niti o aktivnostima koalicije od 2018. godine.

Jedina aktivna je 'Koalicija za održivi razvoj'<sup>1702</sup> koja okuplja aktiviste oko ideje zaštite zemljišta od devastacije i lošeg upravljanja, međutim, nema podataka o samoregulativnim aktivnostima, kao i 'Mreža za mlade Crne Gore', koji okuplja 35 organizacija, koji ima svoj Statut koji definiše članstvo, unutrašnje organe poput Upravnog odbora, vrijednosti i principe organizacije itd.<sup>1703</sup>

## INDIKATOR 13.2.4 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri su programi NVO rodno osjetljivi?**



Organizacije civilnog društva, osim onih koje se bave rodnom ravnopravnošću, ne bave se pitanjima rodne perspektive i ne prikupljaju podatke razvrstane po polu osim ukoliko to ne zatraže donatori. Ova praksa je nedavno unaprijeđena kroz učešće u izgradnji kapaciteta za projekte koji se odnose na orodnjavanje.<sup>1704</sup>

U Crnoj Gori postoji oko 10 organizacija koje se bave rodnom ravnopravnošću i oko 5-6 organizacija koje se indirektno bore za prava žena<sup>1705</sup>. Ove organizacije sprovode programe koji uzimaju u obzir



različite potrebe korisnika na osnovu pola, nastoje da njihove intervencije nemaju neželjene posljedice na rodnu dinamiku i prikupljaju podatke razvrstane po polu o dometu i uticaju njihovih događaja i projekata. Svoje kapacitete za rad sa žrtvama nasilja i diskriminacije unaprjeđuju kroz pomoć donatora ili države.<sup>1706</sup> Takođe prate i sprovođenje rodni politika i prisustvo govora mržnje u javnom životu.

Na primjer, Centar za ženska prava priprema analize rodni politika, zalaže se za rodnu ravnopravnost, prati sprovođenje rodni politika, kao i rad institucija na tom planu, i sprovodi programe izgradnje kapaciteta za rodnu ravnopravnost za institucije, žene, mlade, opštu javnost i NVO.<sup>1707</sup> Takođe sprovode programe za ugrožene grupe, naročito žene i djecu. Monitoring koji ova organizacija radi često se sprovodi zajedno sa feminističkim organizacijama iz regiona i uključuje uvođenje rodni perspektiva u pregovarački proces sa EU, kao i rodno zagovaranje u procesu pregovora i monitoring najnovijeg rodni akcionog plana EU (GAP III) na nacionalnom nivou.<sup>1708</sup>

Druge organizacije rijetko prikupljaju podatke razvrstane po polu i rijetko se bave pitanjima rodne perspektive. Osim ukoliko nisu obavezani od strane donatora kao što su UN i EK, samo veće organizacije prolaze kroz programe izgradnje kapaciteta za rodna pitanja. Povremeno, veće organizacije sprovode istraživanja o orodnjavanju. Na primjer, nedavno je NVO CGO sprovela monitoring lokalni izbora sa rodni aspekta.<sup>1709</sup>

## ULOGA

### INDIKATOR 13.3.1 OBEZBJEĐIVANJE ODGOVORNOSTI VLADE

**U kojoj mjeri je civilno društvo aktivno i uspješno u obezbjeđivanju odgovornosti Vlade za svoje postupke?**



*Iako su NVO aktivne u nastojanju da obezbijede odgovornost Vlade, efikasnost njihovih napora je ograničena zbog ograničenih kapaciteta zagovaranja, zloupotrebe propisa o zaštiti podataka od strane Vlade kako bi ograničila pravo na slobodan pristup informacijama, kao i nedostatka transparentnosti kada riječ je o nekim od najvećih državnih projekata.*

Većina NVO koje su članice Vladinih radni grupa za kreiranje javni politika i proces pristupanja EU (kao što su MANS, CGO, IA, CRNVO itd.) prate i rad Vlade i daju konkretne preporuke za unaprjeđenje sprovođenja politike i zakona. Međutim, njihovo učešće je često samo formalnost i vlada zanemaruje njihove preporuke.<sup>1710</sup> Osim toga, vlada ne objavljuje sve zapisnike sa sastanaka radne grupe.<sup>1711</sup>

Primjera radi, Institut alternativa je pratio pravilnost i ustavnost<sup>1712</sup> privremenih mjera Vlade za suzbijanje i sprječavanje širenja Covid-19. Takođe, masovni javni protesti građana protiv usvajanja novog Zakona o slobodi vjeroispovijesti izglasanog 2019. godine bili su ključni u tome da DPS ne bude ponovo izabran u vladu 2020. godine nakon što je 29 godina bio dio vlasti.<sup>1713</sup>

NVO kao što su CGO, IA, MANS sprovode edukaciju javnosti, kampanje javnog zagovaranja, kampanje za podizanje svijesti, pa čak i kurseve za građane o demokratiji, ljudskim pravima<sup>1714</sup>, uključujući korupciju;<sup>1715</sup> međutim, mnogi dostupni kursevi i kampanje više nisu aktivni<sup>1716</sup> (ovo uključuje mrežu za besplatnu pravnu pomoć osnovanu 2014. godine<sup>1717</sup>) ili se sprovode ad hoc bez održivosti. Mnoge NVO su se izborile i za mogućnost da građani anonimno i bezbjedno traže od institucija sve informacije koje ih zanimaju uz pravnu pomoć NVO

MANS, a prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.<sup>1718</sup> Postoje rezultati u kampanjama javnog zagovaranja koji su doveli do sprječavanja korupcije i sukoba interesa kroz pozitivne sudske postupke protiv javnih funkcionera, međutim, ovi procesi su dugi i često neefikasni.<sup>1719</sup>

Postoje određeni primjeri gdje je Vlada preduzela mjere po preporukama NVO. Na primjer, uz pomoć civilnog društva, ažurirana je lista nereguliranih deponija.<sup>1720</sup> Takođe, u toku je snažna građanska inicijativa na sjeveru Crne Gore protiv izgradnje HE na rijeci Komarnici. Međutim, Vlada je nastavila sa usvajanjem pripreme dokumentacije<sup>1721</sup>. Aktivisti su čak podnijeli tužbu protiv Vlade Sekretarijatu Bernske konvencije<sup>1722</sup>. Na kraju je ministarka ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (nekadašnja NVO aktivistkinja) izjavila da na rijeci ne treba graditi HE.<sup>1723</sup> Ista ministarka je najavila da će plaža Valdanos u Ulcinju biti zaštićeno područje i da je u pripremi dokumentacija za privremenu zaštitu<sup>1724</sup>, nakon više od 10 godina kampanje NVO MANS i praćenja postupka javnih nabavki u vezi sa privatizacijom Valdanosa.<sup>1725</sup>

Međutim, generalno gledano, Vlada rijetko preduzima pozitivne mjere nakon zagovaranja NVO. Kada je riječ o pružanju informacija od javnog interesa, nema promjene u poređenju sa prethodnom Vladom.<sup>1726</sup> Kako navode iz NVO Institut alternativa, to je, između ostalog, posljedica nedostatka političke odgovornosti, čestih političkih i administrativnih promjena, nepostojanja stabilnih ili poznatih kontakata.<sup>1727</sup>

Prema riječima aktiviste NVO sa kojim smo razgovarali za potrebe ovog izvještaja, uloga civilnog društva ostaje na nivou postavljanja ključnih razvojnih pitanja, edukacije društva i podizanja svijesti.<sup>1728</sup>

Zakoni o tajnosti podataka takođe mogu postati problem za NVO koje istražuju korupciju. Prema Zakonu o tajnosti podataka<sup>1729</sup> i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama<sup>1730</sup>, državnim organima je dozvoljeno da sakriju određene vrste podataka, na primjer u vezi sa privatizacijom ili plaćanjem poreza javnih funkcionera i podataka o

rodbini.<sup>1731</sup> Ovo je otežalo istragu u slučaju privatizacije Valdanosa,<sup>1732</sup> prodaje Elektroprivrede<sup>1733</sup> ili privatizacije drugih preduzeća poput Kombinata aluminijuma Podgorica i nikšićke Željezare.<sup>1734</sup>

## INDIKATOR 13.3.2 REFORMA POLITIKE

**U kojoj mjeri se civilno društvo aktivno bavi inicijativama političke reforme u borbi protiv korupcije?**



*Civilno društvo generalno prilično aktivno saraduje sa Vladom u kreiranju politika za borbu protiv korupcije, međutim, kako korupcija i dalje preovladava u mnogim oblastima, politička volja za sprovođenjem anti-korupcijskih reformi je promjenljiva i slaba. Iako postoje brojne prepreke, Vlada je nakon političkih promjena 2020. godine pokazala određeni nivo političke volje da se pozabavi borbom protiv korupcije.*

Generalno, vlada uključuje NVO u kreiranje javnih politika<sup>1735</sup>, ali često uzima u obzir njihov doprinos samo u nedostatku kapaciteta i ekspertize. Kada je potrebno, znanje NVO se koristi kao značajan izvor za pripremu sektorskih politika na nacionalnom i lokalnom nivou; međutim, kada za to ne postoji politički interes, sugestije NVO se ignorišu.<sup>1736</sup> Nakon političkih promjena 2020. godine, prostor za reforme se suzio, za razliku od ranijeg perioda kada je vlada otvorila dijalog i koristila ekspertizu NVO za pokretanje reformi; u posljednje 2 godine, Vlada je ignorisala sve sugestije i upozorenja vezane za standarde.<sup>1737</sup>

Nevladine organizacije su raspoređene u različitim tijelima gdje mogu pokrenuti diskusiju o reformama. Na primjer, u radnoj grupi za Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava, koja se bavi borbom protiv korupcije, ima osam predstavnika NVO.<sup>1738</sup>

Međutim, iako NVO učestvuju u pregovaračkom procesu, njihovi komentari i sugestije se često ne uzimaju u obzir, a članstvo u radnim grupama je u rijetkim slučajevima više od formalnosti. Kako je

Delegacija EU u Crnoj Gori primijetila: za efikasno učešće u ovom dijalogu nedostaju uravnotežen pristup, bolje planiranje i transparentnost.<sup>1739</sup>

Savjet za saradnju državnih organa i nevladinih organizacija osnovan je 2014. godine u cilju unaprjeđenja saradnje sa NVO i njihovog učešća u kreiranju i sprovođenju javnih politika<sup>1740</sup>. Međutim, ovo tijelo ne zakazuje redovno sastanke niti je efikasno u stvarnom sprovođenju preporuka NVO, tako da ne otvara prostor za značajno učešće NVO u reformi javne politike.

Uprkos tome što je Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) pokazala proaktivniji pristup pod novim rukovodstvom<sup>1741</sup>, politizacija, niske zarade, nedostatak motivacije i obučenosti osoblja, kao i nedostatak transparentnosti, i dalje predstavljaju probleme koji ograničavaju kapacitete ovog tijela i ostavljaju prostor za korupciju među zaposlenima.<sup>1742</sup> Agenciji, koja je ključno tijelo u prevenciji i borbi protiv korupcije, još uvek nedostaje transparentnost, nezavisnost i efikasnost.<sup>1743</sup>

Vlada je formirala i Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou 2020. godine, kojim predsjedava potpredsjednik Vlade kao garancija nezavisnog i proaktivnog pristupa borbi protiv korupcije. Organizovano je više sjednica Savjeta i usvojen Poslovnik o radu Savjeta<sup>1744</sup>. Međutim, nakon što je premijer predložio smjenu potpredsjednika Vlade, a sam preuzeo predsjedavanje, predstavnici civilnog društva su podnijeli ostavke na članstvo u Savjetu<sup>1745</sup>. Njihova ostavka je bila jasan protest protiv takvog postupanja jer Savjet ne može da funkcioniše samostalno i efikasno sa premijerom kao predsjedavajućim.

Ipak, doprinos nevladinih organizacija u borbi protiv korupcije je značajan, posebno kada je riječ o antikorupcijskim reformama, zagovaranju i diskusijama. Na primjer, nakon što su odbačene optužbe protiv bivšeg ministra i bivšeg gradonačelnika glavnog grada nakon afere „Koverta“ iz 2016. godine, MANS se samostalno zalagao pred Apelacionim sudom i pokrenuta je kontrola

postupaka Višeg suda koja je rezultirala potvrđivanjem optužbe u septembru 2022.<sup>1746</sup>

Veće nevladine organizacije koje se bave borbom protiv korupcije kao što su MANS, Institut alternativa, CGO, CEMI, i Akcija za ljudska prava često pokreću antikorupcijske reforme i imaju ključnu ulogu u pripremi relevantnih dokumenata i zakona: Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu<sup>1747</sup>, Zakon o unutrašnjim poslovima<sup>1748</sup>, Zakon o sprečavanju korupcije<sup>1749</sup>, reformi policije i sve tri strategije razvoja policijske uprave.<sup>1750</sup> U periodu 2012-2016, uz uticaj Evropske komisije, većina sugestija NVO uključena je u okvir strateške i institucionalne politike.<sup>1751</sup> Prema riječima predstavnika NVO koji je učestvovao u procesu, problem je bio u primjeni kreiranog političkog okvira.<sup>1752</sup> Tokom vladavine prethodne političke strukture, Specijalno državno tužilaštvo (SDT)<sup>1753</sup> ignorisalo je brojne građanske akcije i pritužbe u cilju efikasnog rješavanja korupcije na visokom nivou. Civilno društvo godinama vodi snažnu kampanju zagovaranja kako bi se SDT promijenilo zbog političkih veza sa bivšom vladajućom partijom i predsjednikom države.<sup>1754</sup> To je na kraju rezultiralo reformama unutar SDT-a i Tužilačkog savjeta<sup>1755</sup>.

U istraživanju koje je sproveo CGO „Percepcija javnog mnjenja o ulozi organizacija civilnog društva u procesu demokratizacije i evropeizacije u Crnoj Gori“, građani su borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala izdvojili kao jedno od dva najveća problema u Crnoj Gori.<sup>1756</sup> Smatraju da su nevladine organizacije najaktivnije u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali da bi trebalo da budu još aktivnije u ovoj oblasti<sup>1757</sup>.

Većina prijava korupcije koje su građani uputili MANS-u odnosi se na javnu upravu, privatni sektor i pravosuđe.<sup>1758</sup> U 2020. godini, putem e-platfome je bilo 126 prijava, 160 prijava 2021. godine, dok je 75 prijava pristiglo od januara do avgusta 2022. godine.<sup>1759</sup>

## INTERAKCIJE

Organizacije civilnog društva uglavnom ostvaruju interakciju sa zakonodavnim, pravosudnim organima i medijima.

NVO učestvuju u radnim grupama<sup>1760</sup> za izradu politika u većini stubova, kako je propisano Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija<sup>1761</sup>. Iako bi pravni okvir za učešće civilnog društva u zakonodavnoj vlasti trebalo poboljšati, od 2020. godine, transparentnost Skupštine je povećana, a civilno društvo postalo veoma aktivno kroz rad skupštinskih odbora.

Izmjenama zakona i promjenom tužilačke administracije, nevladinim organizacijama je omogućeno da imaju svog predstavnika u ovom tijelu i iniciraju poboljšanje njegove transparentnosti i proaktivnost. Civilno društvo saraduje sa medijima kroz neformalnu saradnju poput razmjene informacija, objavljivanja vijesti u vezi sa radom NVO, kao i učešćem u programima izgradnje kapaciteta koje organizuju NVO. Ova saradnja na zajedničkim programima ima za cilj reformu politike i strategije, razmjenu ekspertize, razmjenu informacija, kao i jačanje kapaciteta državnih organa. Međutim, civilno društvo nema izvršna ovlaštenja za sprovođenje pravnog i strateškog okvira, što ostavlja prostor za korupciju u svim stubovima<sup>1762</sup>.

U cilju unaprjeđenja pravnog i institucionalnog okvira za NVO, Ministarstvo državne uprave od 2009. godine priprema strateški dokument za stvaranje povoljnog okruženja za NVO; međutim, nijedan dokument nije pripremljen za period 2020-2022. od promjene vlasti 2020. godine kada je istekao rok za sprovođenje. Pripremljen je novi strateški dokument za period 2022-2026, a Strategija je usvojena u julu 2022. godine<sup>1763</sup>. NVO aktivisti smatraju da dosadašnje strategije ne odražavaju stvarne potrebe civilnog društva.<sup>1764</sup> Na primjer, smatrali su da je taj dokument puka formalnost, bez ikakvog razvoja socijalnog preduzetništva, uvođenja mjera za jačanje kapaciteta nevladinih organizacija ili izdvajanja

značajnih budžetskih sredstava za sprovođenje Strategije.<sup>1765</sup>

## PREPORUKE

- + Poboljšati postojeći pravni i institucionalni okvir za rad NVO:
  - o Ministarstvo javne uprave bi trebalo da uvede izmjene i dopune Zakona o volontiranju na osnovu sugestija NVO koje se bave volontiranjem.
  - o Ministarstvo javne uprave bi trebalo da definiše i objavi jasne, transparentne i objektivne kriterijume za raspodjelu državnih sredstava i praćenje finansiranih projekata.
  - o Ministarstvo javne uprave bi trebalo da obezbijedi obuku o strateškom planiranju i praćenju i evaluaciji svim ministarstvima koja daju grantove NVO.
- + Ojačati mehanizme konsultacija i saradnje između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu procesa pristupanja EU:
  - o Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija treba da bude odgovoran za praćenje sprovođenja Strategije za NVO, i povećanje vidljivosti i pružanje podrške lokalnim NVO.
  - o Vlada i sva ministarstva bi trebalo da pronađu odgovarajuće mehanizme kako bi priprema politika koje predvodi Vlada i radne grupe za pregovaračka poglavlja efikasno uključivale preporuke civilnog društva. Ovaj mehanizam treba da uključuje najmanje sljedeće elemente:
    - o Prilikom pripreme nacrtu zakona i strategija, sva ministarstva treba da sprovedu javne konsultacije i objave rezultate konsultacija na svojoj internet stranici.
    - o Vlada treba redovno da izvještava i objavljuje rezultate radne grupe uključujući zahtjeve i argumente od strane NVO; svi učesnici radne grupe treba da budu uključeni u

---

izradu izvještaja i da ga odobre  
prije objavljivanja.

- + Obezbjediti obuku za izgradnju kapaciteta za organizacije civilnog društva o samoregulaciji, transparentnosti, odgovornosti, orodnjavanju i preduzimanju pravnih mjera protiv neovlašćenog miješanja države u njihove aktivnosti kroz Program pružanja podrške civilnom društvu koji sprovodi Delegacija EU.

## IZVORI

- <sup>1616</sup> Evidencija aktivnih NVO, <https://ckan.gov.me/dataset/evidencija-aktivnih-nvo-3667/resource/36f4a84e-991a-4fe6-8c0d-edaa85b7562b> (posjećeno 20. avgusta 2022. godine).
- <sup>1617</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva 2021 – Crna Gora,) <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf>.
- <sup>1618</sup> Disability info. 2021. Po jedna NVO na 100 građana, <https://disabilityinfo.me/resurni-kutak/item/1304-po-jedna-nvo-na-100-gradjana> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).
- <sup>1619</sup> Uključivanje NVO u procese konsultacija i radnih grupa <https://eusluge.euprava.me/eParticipacija/RadneGrupe/> (posjećeno 20. septembra 2022. godine).
- <sup>1620</sup> Učešće NVO u pregovaračkim poglavljima: <https://www.eu.me> (posjećeno 20. septembra 2022. godine).
- <sup>1621</sup> Program podrške civilnom društvu: <http://evropskakuca.me/civil-society-sector/> (posjećeno 20. septembra 2022. godine).
- <sup>1622</sup> Ustav Crne Gore, član 53.1.
- <sup>1623</sup> Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-nevladinim-organizacijama.html>.
- <sup>1624</sup> Udruženje mogu osnovati najmanje tri lica, od kojih jedno mora imati prebivalište, boravište ili sjedište u Crnoj Gori. Fondaciju može osnovati jedno ili više lica nezavisno od prebivališta. Upis nevladine organizacije u registar vrši se nakon podnošenja dokumentacije za prijavu (osnivački akt, zapisnik sa osnivačke skupštine i statut za udruženje; osnivački akt, odnosno testament, zapisnik sa osnivačke sjednice upravnog odbora i statut za fondaciju).  
Izvor: Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, član 10.3, 15.1, 15.2 i 15.3.
- <sup>1625</sup> Procedura registracije se može obaviti elektronskim putem na internet stranice Ministarstva državne uprave. Proces elektronske registracije: <https://www.gov.me/cyr/clanak/kako-osnovati-nvo> (posjećeno 10. septembra 2022. godine).
- <sup>1626</sup> Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, član 18.1.
- <sup>1627</sup> Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, član 18.2.
- <sup>1628</sup> Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, član 18.1.
- <sup>1629</sup> Zakon o nevladinim organizacijama. 2017. Sl. list CG, br. 39/11, član 18.2.
- <sup>1630</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf> (posjećeno 6. januara 2023. godine).
- <sup>1631</sup> Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni list RCG br. 65/01, 12/02, 80/04 i br. 40/08, 86/09, 40/11, 14/12 i 61/13, član 6. Ukoliko prihod u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eura, nevladina organizacija ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine. Izuzetno, nevladina organizacija može nastaviti da obavlja privrednu djelatnost pod uslovom da prihod od te djelatnosti u tekućoj godini ne pređe 20% ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini. Prihod koji nevladina organizacija ostvari preko limita uplaćuje se u budžet Crne Gore. Novčanom kaznom od 500 eura do 4.000 eura kazniče se nevladina organizacija koja nastavi da neposredno obavlja privrednu djelatnost i nakon prelaska dozvoljenog cenzusa, dok se odgovorno lice u nevladinoj organizaciji može kazniti novčanom kaznom od 50,00 do 500,00 eura. Izvor: Zakon o nevladinim organizacijama, Sl. list RCG br. 39/11, član 29.1 – 29.6.
- <sup>1632</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), Septembar 2022., strana 3, pasus 2, <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf> (posjećeno 28. februara 2023. godine).
- <sup>1633</sup> MJU. 2022. Formiran Radni tim za pripremu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, <https://www.portalanalitika.me/clanak/mju-formiran-radni-tim-za-pripremu-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-nevladinim-organizacijama> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1634</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf>, str. 4-5 (posjećeno 6. januara 2023. godine).
- <sup>1635</sup> Prema Indeksu održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu, to uključuje: izvore finansiranja EU, uključujući Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), program Evropa za građane, Kreativna Evropa, Erasmus + i Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR). Značajni donatori van EU su Balkanski fond za demokratiju (BTD), Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED), Fond braće Rokfeler (RBF), Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), kao i strane ambasade.
- <sup>1636</sup> 0,3 % za projekte i programe NVO u oblastima od javnog interesa; 0,1 % za zaštitu osoba sa invaliditetom i 0,1 % za sufinansiranje projekata i programa NVO koje podržava Evropska unija. Državni organi su dužni da do 1. marta objave javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava. Izvor: Zakon o nevladinim organizacijama, Sl. list RCG br. 39/11, član 32.1, 32.2, 32.5 i 32.6.
- <sup>1637</sup> Štaviše, nijedno ministarstvo nije objavilo Odluku o finansiranju predloga projekata dva mjeseca prije kraja 2021. godine, a neki od poziva u 2021. su zatvoreni bez objavljenih rezultata ili transparentnih informacija. Slična praksa je prisutna i na lokalnom nivou. Specifične okolnosti poput pandemije Covid-19 uticale su na pravilnu primjenu Zakona. Izvor: Lidija Knežević. 2021. Potrebno zajednički raditi na jačanju normativnog i strateškog okvira i praksi saradnje NVO i Vlade, <https://cgo-cce.org/2021/11/19/potrebno-zajednicki-raditi-na-jacanju-normativnog-i-strateskog-okvira-i-praksi-saradnje-nvo-i-vlade/>

(posjećeno 11. oktobra 2022 godine.); Intervju obavljen sa predstavnicima NVO Expeditio, jul 2022. i NVO CRNVO, septembar 2022.

<sup>1638</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), str.4 <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf>, (posjećeno 6. januara 2023. godine).

<sup>1639</sup> Catalyst – Giving Balkan. 2021. Giving Montenegro 2021 - Report on the State of Philanthropy (Balkan daruje. Crna Gora daruje 2021 - Godišnji izvještaj o stanju filantropije), str. 5 <https://givingbalkans.org/content/giving-montenegro-2021-report-state-philanthropy> (posjećeno 6. januara 2023. godine).

<sup>1640</sup> Izvještaj o stanju filantropije u Crnoj Gori za 2021., <https://givingbalkans.org/crnagora/content/crna-gora-daruje-2021> (posjećeno 05.07.2023. godine).

<sup>1641</sup> Pitanja za intervju sa NVO Expeditio, jul 2022. godine.

<sup>1642</sup> Charities Aid Foundation. 2021. CAF World Giving Index 2021 (Svjetski indeks davanja za 2021. godinu), str. 19 [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021\\_report\\_web2\\_100621.pdf](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf) (posjećeno 6. januara 2023. godine).

<sup>1643</sup> Total Montenegro News, Nacrt zakona o volontiranju za bolje okruženje NVO, <https://www.total-montenegro-news.com/lifestyle/5282-law-volunteering-ngo-sector> (posjećeno 6. januara 2023. godine).

<sup>1644</sup> Vijesti. Vlada povukla Predlog zakona o volontiranju, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/578245/vlada-povukla-predlog-zakona-o-volontiranju> (posjećeno 16. marta 2023. godine).

<sup>1645</sup> CRNVO. 2020. Uticaj Covid-19 na rad nevladinih organizacija u Crnoj Gori, 2020. godina, str. 6, <https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/02/Izvjestaj-o-uticaju-Covid-19-na-rad-NVO-u-Crnoj-Gori.pdf> (posjećeno 6. januara 2023. godine).

<sup>1646</sup> Ustav Crne Gore, član 53.1.

<sup>1647</sup> Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, Sl. list CG br. 052/16 od 08.09.2016.

<sup>1648</sup> Ustav Crne Gore, član 53.1.

<sup>1649</sup> Inicijativu za pripremu zakona Liberalna partija je podnijela predsjedniku Skupštine Crne Gore kako bi se o njemu raspravljalo na sjednici. Fosmedia. 2021. Skupština da raspravlja o zabrani fašističkih organizacija i simbola, <https://fosmedia.me/infos/politika/skupstina-da-raspravlja-o-zabrani-fasistickih-organizacija-i-simbola> (posjećeno 12. oktobra 2022. godine).

<sup>1650</sup> Crnogorski Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni list Crne Gore br. 79/08, 70/09 i 44/12, čl.66.

<sup>1651</sup> MANS. 2019. Agencija za nacionalnu bezbjednost krije koliko građana prati i prisluškuje, <https://www.mans.co.me/anb-krije-koliko-gradana-prati-i-prisluškuje/> (posjećeno 05.07.2023. godine).

<sup>1652</sup> MANS. 2019. Agencija za nacionalnu bezbjednost krije koliko građana prati i prisluškuje, <https://www.mans.co.me/anb-krije-koliko-gradana-prati-i-prisluškuje/> (posjećeno 05.07.2023. godine).

<sup>1653</sup> Crnogorski Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni list Crne Gore br. 79/08, 70/09 i 44/12, čl. 9 i 13.

<sup>1654</sup> Zakon o tajnosti podataka, Sl. list CG, br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 - drugi zakon, 38/2012, 44/2012, 14/2013, 18/2014, 15 i 14 74/2020, član 8.

<sup>1655</sup> Intervju sa NVO aktivistom NVO, novembar 2022. godine.

<sup>1656</sup> Radio Slobodna Evropa. 2021. Abazović: Bivši direktor Agencije za bezbjednost odgovoran za praćenje političara i novinara, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31089241.html> ; Vijesti. 2022. Peruničića terete za nezakonito prisluškivanje funkcionera i aktivista DF? <https://www.vijesti.me/tv/emisije/584750/perunicica-terete-za-nezakonito-prisluškivanje-funkcionera-i-aktivista-df> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1657</sup> Priveden bivši direktor tajne policije Crne Gore Dejan Peruničić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-dejan-perunicic-/31522617.html> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1658</sup> Peruničić ponovo pred sudom zbog nezakonitog prisluškivanja, <https://press.co.me/perunicic-ponovo-pred-sudom-zbog-nezakonitog-prisluškivanja/> (posjećeno 05.07.2023. godine).

<sup>1659</sup> Zakon o krivičnom postupku, član 160, stav 8, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakonik-o-krivicnom-postupku.html>.

<sup>1660</sup> Zakon o krivičnom postupku, član 157, stav 1.

<sup>1661</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, str. 8, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf) (posjećeno 7. septembra 2022. godine); MANS. 2019. Agencija za nacionalnu bezbjednost krije koliko građana prati i prisluškuje <https://www.mans.co.me/anb-krije-koliko-gradana-prati-i-prisluškuje/> (posjećeno 5. jula 2023. godine); Zaposleni u MANS-u traže 14.000 eura zbog prisluškivanja, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/386939/zaposleni-u-mans-u-traze-14-000-eura-zbog-prisluškivanja> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1662</sup> MANS. 2019. Agencija za nacionalnu bezbjednost krije koliko građana prati i prisluškuje, <https://www.mans.co.me/anb-krije-koliko-gradana-prati-i-prisluškuje/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1663</sup> Disability Info. 2021. Marina Vujačić <https://disabilityinfo.me/resurni-kutak/item/1304-po-jedna-nvo-na-100-gradjana> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).

<sup>1664</sup> Vlada da preispita ugovor o istraživanju nafte, <https://www.rtvbudva.me/vijesti/mans-vlada-da-preispita-ugovor-o-istrazivanju-nafte/43354> (posjećeno 4. aprila 2023. godine);

Vlada Duška Markovića nezakonito odobrila produženje roka za završetak istraživanja nafte i gasa,

<https://www.mans.co.me/umjesto-da-naplatii-garanciju-od-85-miliona-eura-prethodna-vlada-suprotno-zakonu-odobrila-produzenje-roka-za-zavrsetak-istrazivanja/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1665</sup> USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf>.

<sup>1666</sup> Ministarka prosvjete, nauke, kulture i sporta oglasila se saopštenjem u kojem optužuje CGO za lažno istraživanje. Izvor: USAID. 2021. 2021 Civil Society Sustainability Index – Montenegro (Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu – Crna Gora), <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Montenegro-2021.pdf> (posjećeno 6. januara 2023. godine); <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-istrazivanje-klerikalizam-reforme/31585487.html>.

<sup>1667</sup> U „Vodovodu“ su od prvog dana znali da je Tošković osuđivan za utaju poreza, <https://www.mans.co.me/u-vodovodu-su-od-prvog-dana-znali-da-je-toskovic-osudivan-za-utaju-poreza/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine);

Predata krivična prijava protiv Vukovića, Makrida i Toškovića, <https://www.mans.co.me/predata-krivicna-prijava-protiv-vukovica-makrida-i-toskovic/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1668</sup> Vuković: Motiv napada na mene i saradnike je politički, Milovac saopštava najvulgarnije uvrede, 19. septembar 2020. godine, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/470581/vukovic> (posjećeno 7. septembra 2022. godine)

<sup>1669</sup> Tužilaštvo sutra saslušava Milovca po prijavi Vukovića, <https://www.standard.co.me/hronika/tuzilastvo-sjutra-saslusava-milovca-po-prijavi-vukovica/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).

<sup>1670</sup> Demokratski front je politička koalicija u Crnoj Gori osnovana 2012. godine većinski od strane partija koje sebe definišu kao srpske, <https://demokratskifront.me/o-nama/> (posjećeno 05.07.2023. godine).

<sup>1671</sup> Više od polovine građana smatra da Crna Gora ide u pogrešnom pravcu, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/583315/vise-od-polovine-gradjana-smatra-da-crna-gora-ide-u-pogresnom-pravcu> (posjećeno 16. marta 2023. godine).

<sup>1672</sup> Mrze Srbiju i srpsku crkvu, ali zato vole pare! Penthaus komite napadaju SPC, a stanove izgradili na zemljištu SPC!, <https://informer.rs/vesti/drustvo/722847/spc-zemljiste-tea-gorjanc-prelevic-dragan-prelevic> (posjećeno 21. septembra 2022. godine); Licemer! Milova 'ekspertica' pljuje SPC, a njen muž se obogatio od SPC! Ujutru su ostrašćeni srbojanci, a po podne na letu za Beograd!, <https://informer.rs/planeta/balkan/722595/tea-gorjanc-prelevic-crna-gora-spc-ekspert-nekretnine> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).

<sup>1673</sup> Gorjanc Prelević tužila Informer: "Ostaje gorak utisak da interes SPC brani ešalon kvazi-medija i novinara specijalaca", <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/616254/gorjanc-prelevic-tuzila-informer-ostaje-gorak-utisak-da-interes-spc-brani-esalon-kvazi-medija-i-novinar-a-specijalaca> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).

<sup>1674</sup> Demokratska partija socijalista Crne Gore, više informacija na <https://dps.me> (posjećeno 05.07.2023.).

<sup>1675</sup> Kritičari sadašnjeg režima izloženi diskriminaciji, zastrašivanju i stigmatizaciji, <https://cemi.org.me/me/post/kriticari-sadasnjeg-rezima-izlozeni-diskriminaciji-zastrasivanju-i-stigmatizaciji-738> (posjećeno 05.07.2023.).

<sup>1676</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, str. 12, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf).

<sup>1677</sup> Safejournalists, Razrješenje Gorana Đurovića iz Savjeta RTCG: Služba DPS-a – tačka, <https://safejournalists.net/dps-servis-tacka/>.

<sup>1678</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, str. 7, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf).

<sup>1679</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021., str. 14, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en) (posjećeno 7. septembra 2022. godine).

<sup>1680</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, poglavlje 2, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf) page 7 (posjećeno 15. novembra 2022. godine).

<sup>1681</sup> "Država Crna Gora je povrijedila pravo na privatnost 14 zaposlenih u nevladinoj organizaciji Mreža za afirmaciju nevladinog sektora izdajući naloge za izuzimanje njihovih komunikacija. Zbog toga, prema prvostepenoj odluci sudije Osnovnog suda u Podgorici Melžih Felać, država će podnosiocima tužbe isplatiti po 500 eura na ime nakande nematerijalne štete, odnosno ukupno 7.000." Vidjeti: <https://old.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=701995&datum=2019-06-25>.

<sup>1682</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, str. 14, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf) (posjećeno 7. septembra 2022. godine).

<sup>1683</sup> Policija je 2021. uhapsila dvojicu aktivista koji su održali javni ekološki performans tokom sastanka lokalne skupštine. Vidjeti: Vijesti. 2021. Aktivisti "Breznice" privedeni nakon performansa na Crnom jezeru, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/567036/aktivisti-breznice-privedeni-nakon-performansa-na-crnom-jezeru> (posjećeno 21. septembra 2022. godine)

Tužilac je kasnije naveo da je hapšenje izvršeno bez osnova i da nema osnova za krivičnu prijavu, zbog čega se postavlja pitanje po kom osnovu su aktivisti uopšte uhapšeni i u kojoj mjeri se zloupotrebljava moć države. Vidjeti: Bajčeta: Mitrović i Pajević nisu počinili ni jedno krivično djelo tokom performansa na Žabljaku, 20. septembar 2021. godine, <https://www.sjevercg.me/bajceta-mitrovic-i-pajevic-nisu-pocinili-ni-jedno-krivicno-djelo-tokom-performansa-na-zabljaku/> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).

<sup>1684</sup> Pitanja za intervju sa timom NVO Institut alternativa, jul 2022.godine; Pitanja za intervju sa NVO Građanska alijansa, jul 2022. godine.

<sup>1685</sup> Slučaj Tufika Softića: Kada novinar tuži državu <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-tufik-softic/28085428.html> (posjećeno 16. marta 2023. godine).



- <sup>1686</sup> Branitelji i braniteljke ljudskih prava. 2020. Izvještaj o Crnoj Gori, poglavlje 5, [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611\\_HRD-REPORTS-MNE\\_MNE.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/06/200611_HRD-REPORTS-MNE_MNE.pdf), strana 14.
- <sup>1687</sup> CEMI, 2021. Kritičari sadašnjeg režima izloženi diskriminaciji, zastrašivanju i stigmatizaciji, <https://cemi.org.me/me/post/kriticari-sadasnjeg-rezima-izlozeni-diskriminaciji-zastrasivanju-i-stigmatizaciji-738> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).
- <sup>1688</sup> Pitanja za intervju sa Građanskom alijansom, jul 2022.
- <sup>1689</sup> Informacije o NVO su dostupne u bazi podataka NVO <https://nvoinfo.me>.
- <sup>1690</sup> Više informacija dostupno na <http://www.finansiranjenvo.me>.
- <sup>1691</sup> CGO. 2021. Percepcija javnog mnjenja o ulozi organizacija civilnog društva u procesu demokratizacije i evropeizacije u Crnoj Gori, <https://media.cgo-cce.org/2021/12/MBASE-PPT-OCD-F.pdf> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1692</sup> Zakon o nevladinim organizacijama, Sl. list RCG br. 39/11, član 10. st. 25. i 26.
- <sup>1693</sup> Pitanja za intervju sa NVO CRNVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1694</sup> Pitanja za intervju sa aktivistom NVO, oktobar 2022. godine.
- <sup>1695</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1696</sup> Informacije o NVO su dostupne u bazi podataka NVO <https://nvoinfo.me>; Pitanja za intervju sa NVO Expeditio, avgust 2022. godine.
- <sup>1697</sup> Koalicija NVO - Saradnjom do cilja, Fejsbuk stranica, <https://www.facebook.com/saradnjomdocilja/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1698</sup> "Vijesti. 2015. „Saradnjom do cilja“: Pozivamo NVO organizacije da nam se pridruže <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/181587/saradnjom-do-cilja-pozivamo-nvo-organizacije-da-nam-se-pridruze> (posjećeno 16. marta 2023).
- <sup>1699</sup> Link ka internet stranici Koalicije „Saradnjom do cilja“ koji više nije u funkciji, <http://www.saradnjomdocilja.org/?fbclid=IwAR0zdBDM50xrw2RRFOsE1R0dpVlkUZ3gikWKd3gi6xbmS53B3QcmI5ba43I> (posjećeno 17. novembra 2022. godine).
- <sup>1700</sup> Internet stranica Otvorene platforme <https://otvorenaplatforma552825419.wordpress.com> (posjećeno 27. avgusta 2022. godine).
- <sup>1701</sup> Otvorena platforma. 2015. Platforma za saradnju civilnog sektora u Crnoj Gori. <https://otvorenaplatforma552825419.files.wordpress.com/2018/04/4-platforna-za-saradnju-civilnog-sektora-u-cg-final.pdf>.
- <sup>1702</sup> Fejsbuk stranica Koalicije za održivi razvoj <https://www.facebook.com/koalicijazaodrzivirazvoj/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).
- <sup>1703</sup> Internet stranica Mreže za mlade Crne Gore <https://www.mmcg.me/o-nama> (posjećeno 21. septembra 2022. godine).
- <sup>1704</sup> Pitanja za intervju sa NVO Institut alternativa, jul 2022. godine; Održana Obuka o orodnjavanju IPA programiranja, 15 april 2022., <https://institut-alternativa.org/en/gender-mainstreaming-of-ipa-programming-training-organized/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1705</sup> Intervju sa Majom Raičević, Centar za prava žena, novembar 2022. godine.
- <sup>1706</sup> Intervju sa Majom Raičević, Centar za prava žena, novembar 2022. godine.
- <sup>1707</sup> Intervju sa Majom Raičević, Centar za prava žena, novembar 2022. godine.
- <sup>1708</sup> Intervju sa Majom Raičević, Centar za prava žena, novembar 2022. godine.
- <sup>1709</sup> CGO. 2022. Žene u politici i medijima: minimalizam u svom "najboljem", 29. novembar 2022. godine, <https://cgo-cce.org/2022/11/29/zene-u-politici-i-medijima-minimalizam-u-svom-najboljem/> (posjećeno 1. decembra 2022. godine).
- <sup>1710</sup> Pitanja za intervju sa aktivistima NVO, jul 2020. godine.
- <sup>1711</sup> CRNVO. Učešće predstavnika NVO u radu skupštinskih radnih tijela u 2020. godini, <https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/03/Ucesce-NVO-u-rad-u-odbora-2020.pdf> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1712</sup> Ustavni sud da ocijeni ustavnost mjera u borbi protiv korona virusa, <https://institut-alternativa.org/ustavni-sud-da-ocijeni-ustavnost-mjera-u-borbi-protiv-korona-virusa/> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1713</sup> Ključni događaji u godinu dana Zakona o slobodi vjeroispovijesti u Crnoj Gori, <https://www.slobodnaevropa.org/a/godinu-dana-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-u-crnoj-gori/31022713.html>, posjećeno 6. septembra 2022. godine; Profesor Morrison: DPS, osim vjerskog zakona, srušili klijentelizam i korupcija, <https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-kenet-morrison-crna-gora/31032680.html> (posjećeno 6. septembra 2022. godine); Kako je DPS nakon 30 godina izgubio na izborima: "Koverta", "Možura", Zakon o slobodi vjeroispovijesti, <https://www.vijesti.me/tv/emisije/465251/kako-je-dps-nakon-30-godina-izgubio-na-izborima-koverta-mozura-zakon-o-slobodi-vjeroispovijesti> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1714</sup> Škola ljudskih prava u organizaciji Centra za građansko obrazovanje organizuje se od 2004. godine, <https://cgo-cce.org/programi/ljudska-prava/ljudska-prava-skola-ljudskih-prava/> i <https://cgo-cce.org/2022/08/16/oglas-za-polaznike-xxvi-generacija-skole-ljudskih-prava/> (posjećeno 6. septembra 2022. godine); CNRVO. 2022. CRNVO organizovao Školu za aktivnog građanstva za mlade (2022.), <https://crnvo.me/poziv-za-polaznike-skole-aktivnog-gradanstva-za-mlade/> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1715</sup> MANS je 2011. godine pokrenuo antikorupcijsku kampanju i besplatnu pravnu pomoć sa mogućnošću da građani prijave slučajeve korupcije, <https://www.mans.co.me/besplatna-pravna-pomoc/> i <http://www.mans.co.me/prijavi-korupciju/> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).

- <sup>1716</sup> Centar za građansko obrazovanje organizovao Školu demokratije (posljednja je organizovana 2019. godine), <https://cgo-ccce.org/programi/demokratizacija-i-evropeizacija/skola-demokratije/#.VZumrxvtmko>; Građanska alijansa organizovala Školu političkih studija (posljednja je organizovana 2021. godine), <http://www.sps.gamn.org>; Institut alternativa organizovao Školu javnih politika (posljednju 2016.), <https://institut-alternativa.org/ia/skola-javnih-politika/> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1717</sup> Mreža je osnovana 2014. kroz projekat EU, međutim, posljednje informacije o mreži su iz 2014. godine, <https://cemi.org.me/me/projekti/besplatna-pravna-pomoc> i <https://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/01/LegalAidNet-Leaflet.pdf> (posjećeno 6. septembra 2022. godine); Internet stranica mreže nije u funkciji <http://www.pravnapomoc.org.me> (posjećeno 6. septembra 2022. godine). Određene NVO iz Mreže nastavile su da pružaju besplatnu pravnu pomoć u okviru svog rada, kao na primjer Pravni centar <https://pravnicentar.co.me/o-nama-2-2/> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1718</sup> MANS je za ovu svrhu napravio poseban dio na svojoj internet stranici, <http://www.mans.co.me/pitajte-institucije/#> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1719</sup> Pitanja za intervju sa NVO Institut alternativa, jul 2022. godine.
- <sup>1720</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, strana 104, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en) (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1721</sup> Reagovanje na odluku Vlade Crne Gore, [https://scontent.ftgd3-1.fna.fbcdn.net/v/t39.30808-6/289575061\\_159960923205998\\_4596087181279174862\\_n.jpg?nc\\_cat=102&ccb=1-7&nc\\_sid=730e14&nc\\_ohc=q23bzEU0-FIAX8NjWN\\_&nc\\_ht=scontent.ftgd3-1.fna&oh=00\\_AT9YDFT6Ks4PKwS9Ya30rXcbpMlte\\_nCU-PNTWqs1u4Zjw&oe=63122BB4](https://scontent.ftgd3-1.fna.fbcdn.net/v/t39.30808-6/289575061_159960923205998_4596087181279174862_n.jpg?nc_cat=102&ccb=1-7&nc_sid=730e14&nc_ohc=q23bzEU0-FIAX8NjWN_&nc_ht=scontent.ftgd3-1.fna&oh=00_AT9YDFT6Ks4PKwS9Ya30rXcbpMlte_nCU-PNTWqs1u4Zjw&oe=63122BB4) (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1722</sup> Komarnica je prirodno naslijeđe koje moramo sačuvati, [https://drustvoekologa.me/komarnica-je-prirodno-naslijede-koje-moramo-sacuvati%EF%BF%BC/?fbclid=IwAR16-qC-QU6d62LzRmBU06WRqSj5AtjC1som4FW0me6JAwUSqR\\_J1TD0gos](https://drustvoekologa.me/komarnica-je-prirodno-naslijede-koje-moramo-sacuvati%EF%BF%BC/?fbclid=IwAR16-qC-QU6d62LzRmBU06WRqSj5AtjC1som4FW0me6JAwUSqR_J1TD0gos) (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1723</sup> Novaković Đurović: Ne treba graditi HE na Komarnici, elaborat pokazao da bi negativno uticala na životnu sredinu, <https://www.vijesti.me/tv/emisije/615635/novakovic-djurovic-ne-treba-graditi-he-na-komarnici-elaborat-pokazao-da-bi-negativno-uticala-na-zivotnu-sredinu> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1724</sup> Novaković Đurović: Valdanos će biti zaštićeno područje, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/615841/novakovic-djurovic-valdanos-ce-bitu-zasticeno-podrucje> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1725</sup> MANS, Vladanos, <https://www.mans.co.me/tag/valdanos/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1726</sup> NVO: Nastavljena netransparentnost Vlade Crne Gore, <https://www.slobodnaevropa.org/a/nvo-ocjena-transparentnosti-vlade-crne-gore/31482277.html> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1727</sup> Pitanja za intervju sa Institutom alternativa, jul 2022. godine.
- <sup>1728</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1729</sup> Zakon o tajnosti podataka, članovi 11-15.
- <sup>1730</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 14, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-3/> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1731</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 14, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-3/> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1732</sup> MANS. 2011. Savjet za privatizaciju zabranjuje pristup informacijama, <https://www.mans.co.me/savjet-za-privatizaciju-zabranjuje-pristup-informacijama/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).
- <sup>1733</sup> Državne institucije da objave kompletnu dokumentaciju o prodaji EPCG, <https://www.mans.co.me/drzavne-institucije-da-objave-kompletnu-dokumentaciju-o-prodaji-epcg/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).
- <sup>1734</sup> Tajne isplate privatizacionim savjetnicima, <https://www.mans.co.me/tajne-isplate-privatizacionim-savjetnicima/> (posjećeno 4. aprila 2023. godine).
- <sup>1735</sup> Tamara Srzentić, Potrebno zajednički raditi na jačanju normativnog i strateškog okvira i praksi saradnje NVO i Vlade, 19.11.2021. godine, <https://cgo-ccce.org/2021/11/19/potrebno-zajednicki-raditi-na-jacanju-normativnog-i-strateskog-okvira-i-praksi-saradnje-nvo-i-vlade/>.
- <sup>1736</sup> Pitanja za intervju sa NVO Expedio, jul 2022. godine.
- <sup>1737</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1738</sup> Više informacija dostupno je na sajtu Ministarstva evropskih poslova - Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, <https://www.eu.me/poglavlje-23-pravosuđe-i-temeljna-prava/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1739</sup> Ana Mariguesa, Potrebno zajednički raditi na jačanju normativnog i strateškog okvira i praksi saradnje NVO i Vlade, 19.11.2021. godine, <https://cgo-ccce.org/2021/11/19/potrebno-zajednicki-raditi-na-jacanju-normativnog-i-strateskog-okvira-i-praksi-saradnje-nvo-i-vlade/>.
- <sup>1740</sup> Ovo se ostvaruje kroz praćenje sprovođenja Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020, koja je značajan dokument za nastavak uloge NVO u kreiranju i sprovođenju javnih politika, njihovog učešća u procesu pristupanja EU, kao i njihovu socijalnu i finansijsku održivost.
- <sup>1741</sup> Na primjer, Agencija je izradila konkretan PR plan za kampanju i organizovala tri okrugla stola sa predstavnicima civilnog društva, medija i političkih partija, kao i dane otvorenih vrata, Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2021, strana 3, 26, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en) (posjećeno 6. septembra 2022. godine).

- <sup>1742</sup> Stejt department SAD-a. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2021. godinu, Odjeljak 4: Korupcija i nedostatak transparentnosti u Vladi, <https://me.usembassy.gov/me/izvjestaj-o-ljudskim-pravima-za-crnu-goru-za-2021-godinu/> (posjećeno 28. novembra 2022. godine).
- <sup>1743</sup> Stejt department SAD-a. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2021. godinu, Odjeljak 4: Korupcija i nedostatak transparentnosti u Vladi, <https://me.usembassy.gov/me/izvjestaj-o-ljudskim-pravima-za-crnu-goru-za-2021-godinu/> (posjećeno 28. novembra 2022. godine).
- <sup>1744</sup> Evropska komisija. 2021. Izvještaj o Crnoj Gori za 2021. godinu, str. 27, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en) (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1745</sup> Popović-Samardžić, Čalović-Marković i Popović napustili Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, <https://www.antenam.net/index.php/drustvo/231121-popovic-samardzic-calovic-markovic-i-popovic-napustili-nacionalni-savjet-za-borbu-protiv-korupcije> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1746</sup> Stejt department SAD-a, Državni izvještaji o praksi ljudskih prava za 2021. godinu: Crna Gora, str. 30, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615\\_MONTENEGRO-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615_MONTENEGRO-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf).
- <sup>1747</sup> Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 10/2015 i 53/2016.
- <sup>1748</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, Službeni list Crne Gore, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018.
- <sup>1749</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US.
- <sup>1750</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1751</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1752</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1753</sup> Razriješen specijalni tužilac Crne Gore Katnić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/specijalni-tuzilac-cg-razriješenje/31708831.html> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1754</sup> Razriješen specijalni tužilac Crne Gore Katnić, <https://www.slobodnaevropa.org/a/specijalni-tuzilac-cg-razriješenje/31708831.html> (posjećeno 7. septembra 2022. godine); Buran duel Vanje Čalović Marković i Milivoja Katnića, <https://www.cdm.me/politika/buran-duel-vanje-calovic-markovic-i-milivoja-katnica/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1755</sup> Novi Tužilački savjet Crne Gore obećava reformu pravosuđa, <https://balkaninsight.com/2021/12/29/montenegros-new-prosecution-council-promises-judiciary-reforms/> (posjećeno 7. septembra 2022. godine).
- <sup>1756</sup> CGO, Percepcija javnog mnjenja o ulozi organizacija civilnog društva u procesu demokratizacije i evropeizacije u Crnoj Gori, str. 16 i 17, <https://media.cgo-cce.org/2021/12/MBASE-PPT-OCD-F.pdf> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1757</sup> CGO. 2021. Percepcija javnog mnjenja o ulozi organizacija civilnog društva u procesu demokratizacije i evropeizacije u Crnoj Gori, str. 16 i 17, <https://media.cgo-cce.org/2021/12/MBASE-PPT-OCD-F.pdf> (posjećeno 6. septembra 2022. godine).
- <sup>1758</sup> Stejt department SAD-a, Državni izvještaji o praksi ljudskih prava: Crna Gora, str. 30, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615\\_MONTENEGRO-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615_MONTENEGRO-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf).
- <sup>1759</sup> Izvor: NVO MANS, septembar 2022. godine.
- <sup>1760</sup> Članovi radnih grupa pregovaračkih poglavlja nalaze se na sljedećem linku <https://www.eu.me/pregovaracka-poglavlja-2/> (posjećeno 28. novembra 2022. godine).
- <sup>1761</sup> Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, Službeni list br. 22/08 i 42/11 <https://media.cgo-cce.org/2013/06/4-Uredba-o-nacinu-u-postupku-ostvarivanja-saradnje-organa-drzavne-uprave-o-nevladinih-organizacija.pdf>.
- <sup>1762</sup> Intervju sa aktivistom NVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1763</sup> Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, <https://www.gov.me/dokumenta/463e536b-43b9-41be-a650-3fa6deb0976f> (posjećeno 05.07.2023. godine).
- <sup>1764</sup> Pitanja za intervju sa NVO CRNVO, septembar 2022. godine.
- <sup>1765</sup> Vlada ne želi razvijati nevladin sektor, 15. januar 2018. godine, <https://www.portalanalitika.me/clanak/291364--vlada-ne-zeli-razvijati-nevladin-sektor> (posjećeno 10. septembra 2022. godine).

**PRIVREDNI SEKTOR**

## KRATAK PREGLED

Privredni sektor u Crnoj Gori posluje u dinamičnom, često neizvjesnom društvenom i političkom okruženju. Uprkos činjenici da je Crna Gora zemlja kandidat za članstvo u EU, rasprostranjena korupcija utiče na sve sektore, uključujući i privredni.

Iako je osnivanje preduzeća prilično lak zadatak koji ne oduzima puno vremena i novca, brojne poteškoće utiču na normalno poslovanje preduzeća u Crnoj Gori.

Državni službenici su direktno uključeni u stvaranje predušlova za poslovanje, a pravni sistem definiše niz pravnih mehanizama za osporavanje njihovih odluka. Ovo je često praćeno dugotrajnim administrativnim i sudskim postupcima, koje preduzeća često navode kao jednu od prepreka za poslovanje u Crnoj Gori.

Transparentnost poslovanja preduzeća u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou, dok zakonske obaveze za objavljivanje podataka obezbjeđuju samo minimum informacija potrebnih za dodatni nadzor, osim onog koji sprovode državne institucije. Najčešći zločini u koje su umiješane kompanije su utaja poreza i učešće u kriminalnoj organizaciji.

S druge strane, preduzeća prepoznaju korupciju kao prepreku u poslovanju, a njihovu zabrinutost uglavnom prenose Vladi putem različitih poslovnih udruženja.

Većina preduzeća u Crnoj Gori su još uvijek u vlasništvu muškaraca, a Vlada ne prikuplja podatke o učešću žena na rukovodećim pozicijama u preduzećima.

## PRIVREDNI SEKTOR



|                    | Indikator                               | Zakon | Praksa |
|--------------------|---|-------|--------|
| <b>Kapacitet</b>   | Resursi                                 | 50    | 50     |
|                    | Nezavisnost                             | 50    | 50     |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost                         | 50    | 25     |
|                    | Odgovornost                             | 75    | 25     |
|                    | Mehanizmi integriteta                   | 25    | 25     |
| <b>Uloga</b>       | Angažovanje u antikorupcijskoj politici |       | 25     |
|                    | Podrška/saradnja sa civilnim društvom   |       | 25     |

## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 14.1.1 RESURSI (ZAKON)

***U kojoj mjeri je pravni okvir povoljan za osnivanje i funkcionisanje privrednih društava?***



*Iako pokretanje posla u Crnoj Gori podrazumijeva da podnosioci treba da ispune razumne kriterijume, zakon o insolventnosti ostavlja prostor za diskreciono miješanje Vlade. Zakonski okvir vezan za prava intelektualne svojine je u posljednjih nekoliko godina izmijenjen i unaprijeđen kako bi bio usklađen sa pravnim tekovinama EU.*

Za pokretanje posla u Crnoj Gori (osnivanje kompanije) potrebno je preduzeti 8 koraka što, u teoriji, traje najmanje 12 dana.<sup>1766</sup> Koraci sadrže generalno razumne kriterijume za osnivanje preduzeća.<sup>1767</sup>

Crnogorski zakon dozvoljava osnivanje šest vrsta privrednih društava: preduzetnik, društvo sa ograničenom odgovornošću, akcionarsko društvo, ortačko društvo, komanditno društvo i dio stranog društva.<sup>1768</sup>

Zakon o stečaju iz 2011. godine propisuje da je stečajni dužnik trajnije nesposoban za plaćanje ako ne može da odgovori svojim novčanim obavezama u roku od 45 dana od dana dospelosti obaveze.<sup>1769</sup> Međutim, zakon i dalje nudi prostor za primjenu restriktivnih mjera i omogućava Vladino uplitanje u stečajne postupke, posebno kroz utvrđivanje liste stečajnih upravnika od strane Ministarstva pravde.<sup>1770</sup> Ovo može dovesti do

potencijalne zabrinutosti u pogledu nepristrasnosti i pravičnosti stečajnog procesa zbog uticaja državnih organa na ove odluke.

Prava intelektualne svojine reguliše nekoliko specijalizovanih zakona, uključujući Zakon o patentima i Zakon o autorskim i srodnim pravima.<sup>1771</sup>

Zakon o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine iz 2021. godine daje tržišnim inspektorima ovlaštenje po službenoj dužnosti i izriče novčane kazne za kršenja od strane pravnih lica do 20.000 eura za prodaju piratske i/ili falsifikovane robe.<sup>1772,1773</sup> Prema Izveštaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu, zemlja je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti zakonodavstva o intelektualnoj svojini, a postignut je napredak u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti industrijske svojine, posebno kroz izmjene zakona o patentima i žigovima.<sup>1774</sup>

Izvršenje ugovora je zaštićeno pred Privrednim sudom, koji odlučuje o privrednim sporovima među ugovornim stranama. Pored toga, izvršenje ugovora je osigurano i Zakonom o javnim izvršiteljima.<sup>1775</sup>

## INDIKATOR 14.1.2 RESURSI (PRAKSA)

**U kojoj mjeri su, u praksi, preduzeća u stanju da se uspostave i posluju na efikasan način?**



*Preduzeća u Crnoj Gori se mogu lako osnovati zahvaljujući jednostavnom i povoljnom procesu registracije, ali se suočavaju sa operativnim izazovima zbog lošeg sprovođenja zakona, dugotrajnih sudskih postupaka i neadekvatne zaštite prava intelektualne svojine.*

Registracija preduzeća u Crnoj Gori je prilično jednostavan proces, a brojne agencije nude ovu uslugu. U prosjeku je potrebno oko dvije sedmice da se proces završi i dobiju svi potrebni dokumenti od nadležnih državnih institucija.<sup>1776</sup> Proces osnivanja preduzeća nije ni skup. Ukupne takse i porezi iznose oko 100 eura.<sup>1777</sup> Početni kapital preduzeća može iznositi samo 1 euro.<sup>1778</sup>

Kada je riječ o sprovođenju zakona i mehanizmima za podnošenje žalbi, istraživanje koje je sprovedla Američka privredna komora (AmCham) u Crnoj Gori iz 2022. godine<sup>1779</sup> pokazuje da većina kompanija<sup>1780</sup> koje su učestvovala u istraživanju izražava zabrinutost zbog trajanja sudskih postupaka, ocjenjujući ukupnu situaciju kao "lošu" i "veoma lošu".<sup>1781</sup> Više od jedne trećine anketiranih kompanija zabrinuto je da je dostupnost pravnih lijekova "loša" ili "veoma loša".<sup>1782</sup>

Takođe, preko 65 % anketiranih kompanija prepoznaje jednaku primjenu zakona kao izuzetno važno pitanje. Skoro 47 % njih kaže da je jednaka primjena zakona na lošem nivou, dok dodatnih 18,4 % smatra da je "veoma loša".<sup>1783</sup> Kada je riječ o procesu arbitraže, istraživanje pokazuje da preko 40 % kompanija ocjenjuje taj proces kao "loš" i "veoma loš".<sup>1784</sup>

Zaštita prava privatne svojine je ocijenjena kao "dobra" (57,1 %), dok 8,2 % učesnika u istraživanju kaže da je "veoma dobra".<sup>1785</sup> S druge strane, zaštita prava intelektualne svojine je ocijenjena kao "loša" i "veoma loša" od strane preko 30 % kompanija.

## INDIKATOR 14.1.3 NEZAVISNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri je prisutna zakonska zaštita za sprječavanje neopravdanog uticaja na aktivnosti privatnih preduzeća?**



*Pravne garancije za sprječavanje neopravdanog eksternog miješanja u aktivnosti privatnih preduzeća su uglavnom sveobuhvatne, međutim, pravni okvir i dalje omogućava značajno učešće državnih službenika u poslovnim operacijama, uključujući registraciju, licenciranje i rješavanje sporova. Iako postoji niz odredbi za sprječavanje neopravdanog eksternog miješanja u aktivnosti privatnih preduzeća, one ne pokrivaju sve oblasti adekvatno. Protivzakonit uticaj i mogućnost nastanka korupcije i dalje predstavljaju zabrinutost uprkos dostupnim mehanizmima za podnošenje žalbi i krivičnim sankcijama za takve radnje.*

Pravni okvir uključuje državne službenike u proces osnivanja preduzeća, njihovog poslovanja i likvidacije. Ovo uključuje proces registracije kod Centralnog registra privrednih subjekata, licenciranje (različite državne institucije, ministarstva i agencije), rješavanje sporova (Privredni i drugi sudovi) i likvidaciju/stečaj.<sup>1786</sup> Interakcija počinje od komunikacije na šalteru do državnih službenika zaduženih za potpisivanje nekih važnih dokumenata za poslovanje (na primjer, građevinske dozvole).

Postoji niz mehanizama za podnošenje žalbi koje preduzeća mogu koristiti kada se sumnja na protivzakonit uticaj i/ili druge povrede zakona. Krivični zakonik Crne Gore definiše "protivzakonit uticaj" kao krivično djelo, kažnjivo zatvorom (od tri mjeseca do osam godina, u zavisnosti od konteksta).<sup>1787</sup> Davanje i primanje mita takođe se smatra krivičnim djelom, kažnjivo zatvorom do 12 godina.<sup>1788</sup>

Preduzeća takođe mogu osporiti određenu odluku (ako sumnjaju da je donijeta kao rezultat protivzakonitog uticaja) podnošenjem žalbe nadležnoj državnoj instituciji ili specijalizovanom tijelu (reviziornoj komisiji, itd.).<sup>1789</sup> Sljedeći korak u



postupku žalbe je podnošenje žalbe Upravnom sudu.<sup>1790</sup> Isti sud je nadležan za zahtjeve za naknadu štete prouzrokovane radnjama državnih institucija i/ili državnih službenika, što se vrši podnošenjem tužbe.<sup>1791</sup> Ako Upravni sud, iz bilo kog razloga, nije u mogućnosti da donese odluku po pitanju naknade štete, preduzeće može pokrenuti građansku parnicu pred Osnovnim sudom.

### INDIKATOR 14.1.4 NEZAVISNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je privredni sektor u praksi zaštićen od neopravdanih eksternih uticaja na svoj rad?**



*Privredni sektor u Crnoj Gori se suočava sa neopravdanim eksternim uticajem, što se ogleda u brojnim slučajevima zloupotrebe službenog položaja i korupcije koji uključuju državne službenike, što podrijava fer konkurenciju i povjerenje u pravne ljekove.*

Nije neuobičajeno da se državni/Vladini službenici miješaju u privredni sektor i zloupotrebljavaju službeni položaj u cilju postizanja privatne koristi ili u interesu treće strane. Do sada su brojni slučajevi sumnje na zloupotrebu položaja i moguću korupciju prijavljivani od strane civilnog društva i nezavisnih medija.

Ilustrativan primjer je slučaj gradonačelnika Budve, opštine na primorju Crne Gore, koji je iskoristio svoj položaj da potpiše ugovore o javnim radovima u vrijednosti od skoro 2 miliona eura sa jednom građevinskom kompanijom.

Istraživanje koje je MANS sproveo pokazalo je da je kompanija koja je pobijedila na javnom tenderu, organizovanom od strane gradonačelnika Budve, bila samo paravan za "prikrivenog podizvođača", drugu kompaniju u vlasništvu gradonačelnika.<sup>1792</sup>

Još jedan slučaj uključuje odluku Gradskog vodovoda iz Podgorice da dodijeli ugovor o nabavci vrijedan 1,83 miliona eura kompaniji čiji je vlasnik pravosnažno osuđen zbog stvaranja kriminalne organizacije i utaje poreza i doprinosa.<sup>1793</sup>

U 2023. godini, Agencija za zaštitu konkurencije je i dalje istraživala odluku Opštine Tivat o opraštanju duga od 5,6 miliona eura za komunalne takse koje je kompanija „Adriatic Marinas“ trebalo da plati prije izgradnje luksuzne marine i rizorta u tom gradu.<sup>1794</sup> Odluka je usvojena u Skupštini opštine Tivat većinom glasova lokalnih poslanika, nakon izjave za javnost šefa njihove političke partije, Mila Đukanovića.<sup>1795</sup>

Kada je riječ o efikasnosti pravnih ljekova, sistem vansudskih izvršitelja ostaje ključni stub za izvršenje potraživanja duga, ali ga je potrebno ojačati, prema sugestiji Evropske komisije. U 2021. godini broj slučajeva potraživanja duga povećan je za 15,6%. Međutim, skoro dvije trećine slučajeva primljenih tokom 2021. godine je još uvijek neriješeno. Privredni sud bilježi višu stopu uspjeha, sa 1.065 primljena slučaja u 2021. godini i riješenih 95,4 % u istoj godini. Prosječno vrijeme za rješavanje stečajnih postupaka je takođe blago poboljšano, 221 dan u poređenju sa 234 dana godinu ranije.<sup>1796</sup>

Veliki broj žalbi koje privredni subjekti podnose su i dalje iz oblasti javnih nabavki, koje obrađuje Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Komisija je primila 162. žalbe u periodu od 15. juna 2021. do 15. juna 2022. godine, što predstavlja smanjenje od 33 % u poređenju sa prethodnim periodom. Komisija je takođe postupala po 20 presuda Upravnog suda Crne Gore, koje predstavljaju predmete vraćene na ponovno razmatranje. Nije bilo značajnih kašnjenja u postupanju po žalbama i njihovom rješavanju. Vrhovni sud Crne Gore je sproveo pet vanrednih preispitivanja odluka Upravnog suda o postupcima nabavki i u jednom slučaju usvojio zahtjev za preispitivanje odluke.<sup>1797</sup>

Sektor urbanog razvoja, posebno na nivou lokalne samouprave, takođe izaziva značajnu zabrinutost, dok se preduzeća rijetko odlučuju na ulazak u dugotrajne postupke zbog nedostatka povjerenja u proces dokazivanja svojih tvrdnji.<sup>1798</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 14.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju transparentnost u radu privrednog sektora?**



Sprovedenjem akata Zakona o računovodstvu, postignuta su poboljšanja u vezi sa pravilima o finansijskim izvještajima kompanija. Kompanije moraju da poštuju međunarodne standarde izvještavanja, a revizije takođe moraju da prate međunarodne standarde revizije. Međutim, postoje propusti u pogledu transparentnosti u smislu pravovremenog usvajanja potrebnih pravilnika, ograničenog obima finansijskih objava za mikro i mala preduzeća i nedovoljnih ljudskih resursa za nadzor nad obavljanjem revizije, što utiče na efikasnu primjenu i sprovođenje odredbi o transparentnosti.

Krajem 2021. godine, Skupština Crne Gore usvojila je izmjene i dopune Zakona o računovodstvu, s ciljem usklađivanja sa pravnom tekovinom EU.<sup>1799</sup> Kako se navodi u najnovijem izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori, Vlada je usvojila akte za sprovođenje Zakona o računovodstvu, uključujući pravila o finansijskim izvještajima kompanija.<sup>1800</sup> Trenutno, sve kompanije moraju poštovati međunarodne standarde finansijskog izvještavanja (MSFI/MSFI za MSP), dok su manje obaveze propisane za mikro i mala preduzeća (samo bilans stanja i bilans uspjeha).<sup>1801</sup> Zakon o reviziji sadrži osnovne elemente u skladu sa zahtjevima EU, a Crna Gora ima tijelo za javni nadzor revizije koje je nezavisno od ove struke. Zakonske revizije se obavljaju na osnovu međunarodnih standarda revizije (ISA) i obavezne su za subjekte od javnog interesa. Kadrovski kapaciteti u Odjeljenju za nadzor revizije su pojačani angažovanjem inspektora za osiguranje kvaliteta, a planirano je popunjavanje još dva radna mjesta. Dodatno, u računovodstvenom odjeljenju imenovani su šef računovodstva i jedan nezavisni savjetnik.<sup>1802</sup>

Sva akcionarska društva, velika pravna lica, osiguravajuća društva, banke i druge finansijske institucije, učesnici na tržištu hartija od vrijednosti, investicioni fondovi i preduzeća obavezni su da godišnje sprovedu eksternu reviziju svojih finansijskih izvještaja.<sup>1803</sup>

Poreska Uprava je dužna da objavi revizorske izvještaje kao i finansijske izvještaje onlajn, u obliku pretražive baze podataka.<sup>1804</sup> Zakon o računovodstvu takođe definiše obavezu primjene etičkog kodeksa i međunarodnih standarda u računovodstvu.<sup>1805</sup>

Godišnja revizija bankarskog sektora obezbjeđuje se kroz saradnju sa eksternim revizorima, koji su obavezni da obavijeste Centralnu banku Crne Gore o bilo kakvom kršenju zakona i propisa, nedostacima u finansijskim izvještajima, kršenju internih procedura i akata komercijalnih banaka, kao i o okolnostima koje bi mogle ugroziti poslovanje banke.<sup>1806</sup>

### INDIKATOR 14.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je, u praksi, prisutna transparentnost u privrednom sektoru?**



U Crnoj Gori, opšti podaci o kompanijama su dostupni putem Centralnog registra privrednih subjekata, informacije o vlasništvu akcionarskih društava su ograničene i ponekad nejasne, registar stvarnih vlasnika postoji, ali nije javan, prakse odgovornog poslovnog ponašanja se razvijaju neujednačeno, a iako je korupcija prepoznata kao prepreka, nema informacija o antikorupcijskim aktivnostima kompanija.

Opšti podaci o kompanijama dostupni su u obliku pretražive baze podataka koju vodi Centralni registar privrednih subjekata (pod Poreskom upravom). Ova baza sadrži informacije o adresi i vrsti poslovanja, vlasničkoj i upravljačkoj strukturi, kao i osnovne informacije o statutarnim promjenama (istorija vlasništva).<sup>1807</sup> Međutim,

pristup ovom portalu nije uvijek jednostavan jer ga povremeno ometaju sajber napadi.<sup>1808</sup>

Godišnji finansijski izvještaji su dostupni na internet stranici Centralnog registra privrednih subjekata.<sup>1809</sup>

Kada je riječ o akcionarskim društvima, informacije o vlasništvu su dostupne samo za najveće akcionare, koje pruža Centralna depozitarna agencija. Ove informacije su dostupne na internet stranici, ali se ne mogu pretraživati i objavljene su u PDF formatu.<sup>1810</sup> Takođe, za neka akcionarska društva, dioničari su skriveni iza takozvanih kastodi računa, kao zakonskog mehanizma za skrivanje pravih vlasnika kompanije.

U 2022. godini, Crna Gora je uspostavila registar stvarnih vlasnika,<sup>1811</sup> sa ciljem da nadležnim organima pruži informacije o fizičkim licima koja u konačnici posjeduju ili kontrolišu akcije pravnih lica registrovanih u Crnoj Gori. Podaci iz ovog registra nisu javni i dostupni su samo registrovanim državnim institucijama. Stoga, nema informacija o broju kompanija čije je stvarno vlasništvo tamo otkriveno, niti da li je sprovedena neka istraga na osnovu podataka otkrivenih putem ovog registra. Registrom stvarnih vlasnika upravlja Centralni registar privrednih subjekata.

Iako postoji nekoliko dobrih primjera kompanija koje se bave odgovornim poslovnim ponašanjem (RBC) u Crnoj Gori, prakse se još uvijek razvijaju i nisu ravnomjerno prihvaćene u privatnom sektoru.<sup>1812</sup> Na primjer, u istraživanju iz 2022. godine se navodi da su velike privatne firme i udruženja više uključene u aktivnosti RBC-a, dok su male kompanije navele nedostatak znanja o RBC-u i nedostatak podrške i interesa od strane klijenata kao glavne razloge za neučestvovanje.<sup>1813</sup> Vlada, zajedno sa raznim poslovnim organizacijama, nevladinim organizacijama i međunarodnom zajednicom, organizuje događaje kako bi promovisala i podstakla odgovorno poslovno ponašanje (RBC). Od 2023. godine, napori su usmjereni na uvođenje koncepta RBC-a u obrazovni sistem. Promocija RBC-a putem medija takođe se koristi kao efikasan alat jer mediji mogu igrati ključnu ulogu u podizanju svijesti o RBC inicijativama.<sup>1814</sup>

Iako kompanije prepoznaju korupciju kao prepreku za poslovanje, nema informacija o njihovim aktivnostima u borbi protiv korupcije.

### INDIKATOR 14.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoji regulativa koja definiše nadzor privrednog sektora i kontrolu korporativnog upravljanja pojedinačnih preduzeća?**



*Zakonske odredbe za odgovarajući nadzor korporativnog upravljanja su uspostavljene, jer postojeće zakonodavstvo definiše dužnosti i odgovornosti upravljačkih struktura različitih vrsta preduzeća.*

*Međutim, kako je navedeno u izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu o Crnoj Gori, nije postignut napredak u reviziji Kodeksa korporativnog upravljanja.*

Zakon o privrednim društvima definiše organe koji treba da budu uspostavljeni u kompaniji i njihove odnose. Na primjer, zakon propisuje da akcionarska društva (AD) moraju imati skupštinu akcionara,<sup>1815</sup> odbor direktora i izvršnog direktora.<sup>1816</sup> Zakon dalje definiše dužnosti i odgovornosti svake od upravljačkih struktura, kao i njihovo imenovanje.<sup>1817</sup> Međutim, društva sa ograničenom odgovornošću (DOO) ne moraju imati skupštinu akcionara kao obavezu upravljačku strukturu. Članovi DOO mogu definisati upravljačke procedure putem ugovora i statuta i glasati za odluke proporcionalno svom udjelu u kompaniji.<sup>1818</sup> Odbor direktora takođe nije obavezna upravljačka struktura unutar takvih kompanija. Statuti dodatno uspostavljaju odnose između menadžera i drugih entiteta u kompaniji.<sup>1819</sup>

Izvještaj Evropske komisije za 2023. godinu o Crnoj Gori navodi da nije postignut napredak u reviziji Kodeksa korporativnog upravljanja.<sup>1820</sup>

Crnogorski pravni sistem prepoznaje kontrolu i regulatorni nadzor nad kompanijama. Finansijsku kontrolu sprovodi Poreska uprava, u skladu sa Zakonom o računovodstvu za sva preduzeća registrovana u Crnoj Gori.<sup>1821</sup> Regulatorni nadzor se

primjenjuje samo na kompanije koje posluju u oblasti hartija od vrijednosti, a sprovodi ga Komisija za tržište kapitala. Komisija je takođe zadužena za nadzor nad berzom.<sup>1822</sup>

## INDIKATOR 14.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je, u praksi, prisutno efikasno korporativno upravljanje u preduzećima?**



*Uopšteno, efikasnost odbora je slaba u Crnoj Gori, a investitori i odbori su samo djelimično efikasni u nadzoru korporativnih upravljačkih odluka. Kršenja pravila nadzora od strane korporativnog menadžmenta nisu neuobičajena. Postignut je ograničen napredak u vezi sa poreskim zakonodavstvom, ali izazovi, uključujući poboljšanje kapaciteta Uprave prihoda i carina ostaju, jer istraživanje takođe sugerise da bi efikasnost Uprave prihoda i Poreske uprave mogla biti bolja.*

Prema studiji Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD)<sup>1823</sup>, efikasnost odbora je generalno slaba u Crnoj Gori, što pokazuje da vrlo malo kompanija objavljuje aktivnosti i sastanke svojih odbora. Štaviše, iako Kodeks korporativnog upravljanja preporučuje odborima da analiziraju i ocjenjuju kvalitet i efikasnost svog rada, nijedna od kompanija analiziranih u studiji EBRD-a to nije radila.<sup>1824</sup>

Nadzor korporativnog upravljanja i dalje je neefikasan u praksi. Poreska uprava je i dalje umjereno pripremljena za oporezivanje, prema izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu.<sup>1825</sup> Primjedbe Evropske komisije vezane za poboljšanje dijagnostičkog alata za procjenu Poreske uprave, izuzeća od plaćanja PDV-a, kao i izgradnju kapaciteta Uprave prihoda i carina iz 2021. godine, ponovljene su i u izvještaju za 2022. godinu.<sup>1826</sup> U izvještaju Evropske komisije iz novembra 2023. godine zabilježen je ograničeni napredak, posebno u poreskom zakonodavstvu i u pripremi za automatsku razmjenu informacija o bankovnim računima.<sup>1827</sup>

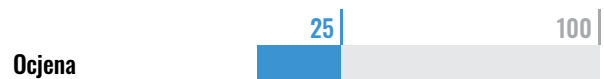
Što se tiče sprječavanja pranja novca, Crna Gora još uvijek treba da uskladi svoj Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa četvrtom i petom EU Direktivom o sprječavanju pranja novca i da riješi neka pitanja implementacije koja se odnose na stvarno vlasništvo i nadzor.<sup>1828</sup>

Više od polovine kompanija obuhvaćenih istraživanjem AmCham-a<sup>1829</sup> (61%) vjeruje da efikasnost Uprave prihoda i carina nije na zadovoljavajućem nivou, te da je potrebno poboljšati transparentnost i komunikaciju ove institucije kako ne bi usporavala poreske procedure.

Država ne preduzima ništa kako bi podstakla kompanije da otkriju informacije relevantne za borbu protiv korupcije. Prema Izvještaju o poslovnoj klimi za 2021-2022. godinu od strane AmCham-a, 49 % kompanija navodi da korupcija ima vrlo mali ili mali uticaj na njihovo poslovanje, dok je oko 40 % odgovorilo da korupcija djelimično utiče. Takođe, oko 12 % kompanija vjeruje da korupcija u mnogo ili vrlo mnogo utiče na njihove aktivnosti.<sup>1830</sup>

## INDIKATOR 14.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koji za cilj imaju osiguranje integriteta za sve koji djeluju u privrednom sektoru?**



*Postoje dva važna kodeksa relevantna za integritet poslovnog sektora, Kodeks poslovne etike i Kodeks korporativnog upravljanja, ali oni nisu sveobuhvatni. Dok prvi kodeks ne pokriva ponašanje pojedinaca, ne uključuje upravne odbore i nema sveobuhvatne odredbe vezane za borbu protiv korupcije, drugi nema odredbe vezane za politiku poklona ili prijavljivanje korupcije. Jedan od problema je i što ne postoji obaveza da ponuđači koji učestvuju u postupku javnih nabavki imaju bilo koju vrstu etičkog kodeksa, kao i nedostatak zakona za zaštitu zviždača koji prijavljuju korupciju u privrednom sektoru.*

Kodeks poslovne etike usvojen je 2011. godine od strane Privredne komore.<sup>1831</sup> Pored toga, postoji Kodeks korporativnog upravljanja<sup>1832</sup>, koji se odnosi na akcionarska društva (AD) koja kotiraju na berzi.

Kodeks poslovne etike ne reguliše ponašanje pojedinaca i ne uključuje upravne odbore kompanija. Bavi se dobrom poslovnom praksom i transparentnošću, propisuje da su kompanije dužne da pruže informacije o svojim aktivnostima kada za to postoji obaveza u skladu sa zakonom, ugovorom, dobrim poslovnim običajima ili opravdanim javnim interesom. Međutim, Kodeks ne sadrži sveobuhvatne odredbe vezane za borbu protiv korupcije.

S druge strane, Kodeks korporativnog upravljanja je mnogo sveobuhvatniji jer se bavi ponašanjem pojedinaca, kao i upravnih odbora i drugih entiteta unutar akcionarskog društva (AD). Sadrži odredbe vezane za sukob interesa i korupciju, ali ne i one koje se odnose na dobru poslovnu praksu, politiku poklona ili prijavljivanje korupcije.

Zakon strogo zabranjuje mito, ali ne pravi razliku između davanja i primanja mita u zemlji i inostranstvu. Krivični zakonik definiše primanje i davanje mita kao krivična djela sa jakim elementima korupcije – zloupotrebu službenog položaja i zloupotrebu položaja u privredi, kada osoba stiče korist za sebe, drugu osobu ili preduzeće. Krivični zakonik propisuje kazne zatvora za takva djela.

Međutim, te odredbe pokrivaju samo pojedinačnu krivičnu odgovornost odgovornih lica u kompanijama. Pravna lica su odgovorna za krivična djela prema Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična djela. Zakon predviđa kreiranje registra svih kompanija osuđenih za krivična djela (tzv. "crna lista") na internet stranici Centralnog registra privrednih subjekata.

Zakonodavstvo ne zahtijeva od ponuđača na tenderu u javnom sektoru da ima uspostavljen etički kodeks i/ili odgovarajuće kontrolne mehanizme. Međutim, u posljednjih nekoliko godina, broj kompanija koje izrađuju Kodeks poslovne etike je u porastu.

Crna Gora još uvijek nema specijalizovani zakon koji bi štito zaposlene u privrednom sektoru u slučaju prijavljivanja korupcije (zviždači). Međutim, Zakon o sprječavanju korupcije pruža Agenciji za sprječavanje korupcije, koja je nadležna za njegovu primjenu, niz mehanizama za zaštitu prava zaposlenih u privatnom sektoru.

## INDIKATOR 14.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je, u praksi, obezbijeđen integritet zaposlenih u privrednom sektoru?**



*Integritet zaposlenih u privrednom sektoru u Crnoj Gori je slabo osiguran u praksi, što potvrđuje nedostatak primjene etičkog kodeksa, minimalna efikasnost službenika za usklađenost i neadekvatna zaštita zviždača.*

Nema javno dostupnih informacija o primjeni bilo kog od dva etička kodeksa, iako su u praksi mnoge velike kompanije (i državne i privatne) usvojile svoje etičke kodekse.<sup>1833</sup> To su uglavnom kćerke kompanije stranih kompanija koje posluju u Crnoj Gori, pretežno u sektoru finansija i velikih i srednjih preduzeća. Najmanje su zastupljeni trgovina, mala i mikro preduzeća.<sup>1834</sup>

Kancelarija Specijalnog državnog tužioca za korupciju i organizovani kriminal je 2022. godine radila na 75 slučajeva korupcije na visokom nivou u privredi. Pet od tih slučajeva pokrenuto je u 2022. godini, dok je 70 riješeno nakon istraga sprovedenih u prethodnom periodu. Od tog broja, 40 slučajeva se odnosilo na utaju poreza i stvaranje kriminalne organizacije, dok se drugih 20 slučajeva odnosilo na pranje novca i zloupotrebu ovlašćenja u privredi.<sup>1835</sup>

Od tog broja, nadležni sudovi su u samo tri slučaja donijeli pravosnažne presude. U jednom slučaju, sud je izrekao novčanu kaznu, jedan slučaj je odbačen od strane suda, a u jednom slučaju je pravno lice proglašeno nevinim.<sup>1836</sup>

Nema sveobuhvatnih informacija o radu i efikasnosti glavnih službenika za usklađenost u crnogorskom privrednom sektoru, niti javno dostupnih informacija o planovima integriteta koje razvijaju privatne kompanije. Planovi integriteta, zajedno sa politikama i procedurama za prijavljivanje korupcije i postupanje po prijavama zviždača, dominantno su izrađeni od strane državnih institucija i državnih preduzeća. Njima upravlja Agencija za sprječavanje korupcije.<sup>1837</sup>

Kada je riječ o politikama vezanim za zviždače, one se dominantno sprovode od strane Agencije za sprječavanje korupcije kao dio Zakona o sprječavanju korupcije, a Crna Gora je i dalje jedna od posljednjih zemalja u regionu koja nema poseban zakon o zviždačima.<sup>1838</sup> Godišnji izvještaj ove Agencije za 2022. godinu pokazuje da su prošle godine obradili ukupno 188 prijava zviždača. Od tog broja, samo 5,9 % je bilo vezano za nepravilnosti u privrednom sektoru.<sup>1839</sup>

Registar privrednih subjekata osuđenih za krivična djela vodi Ministarstvo pravde, a kompanije koje se prijavljuju za javni tender moraju dostaviti sertifikat/dokaz da nisu pravosnažno osuđene za krivična djela vezana za utaju poreza, mito, korupciju, prevaru, organizovani kriminal itd.<sup>1840</sup> Vlada redovno ažurira i objavljuje takozvanu "crnu listu" poreskih obveznika na svojoj internet stranici,<sup>1841</sup> listu kompanija koje duguju različite poreze. Centralna banka objavljuje listu kompanija čiji su bankovni računi blokirani iz različitih razloga.<sup>1842</sup> Obje liste su dostupne onlajn i lako pretražive.

## INDIKATOR 14.2.7 RODNA ZASTUPLJENOST

**U kojoj mjeri žene imaju pravičan udio u rukovodstvu privrednog sektora?**



Vlada prikuplja i objavljuje statistike koje pokazuju značajan disbalans između prisustva žena i muškaraca na rukovodećim i izvršnim funkcijama u privrednom sektoru.

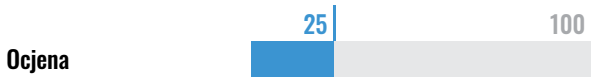
U 2021. godini, Vlada je usvojila Strategiju razvoja ženskog preduzetništva za period 2021-2024. sa Akcionim planom.<sup>1843</sup> Glavni cilj ove strategije je dalje unaprjeđenje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori i pružanje kontinuirane podrške ženskom preduzetništvu.<sup>1844</sup> Prema najnovijem Izvještaju o sprovođenju ove strategije,<sup>1845</sup> u 2022. godini žene su bile vlasnice 24,93 % kompanija registrovanih u Crnoj Gori.<sup>1846</sup> Ovo je blago povećanje u odnosu na 2021. godinu (24,45 %) i 2020. godinu (22,87 %). Kada je riječ o preduzetnicama, podaci za 2022. godinu pokazuju da 31,58 % preduzetnika čine žene<sup>1847</sup>, što je udio koji se nije značajno mijenjao u proteklih 5-7 godina.<sup>1848</sup>

Prema ovom Izvještaju, učešće žena na ključnim rukovodećim pozicijama u kompanijama iznosi 36,2 %.<sup>1849</sup> Iz Vlade navode da su ovi podaci preuzeti iz Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost iz decembra 2022. godine i odnose se na žene na rukovodećim mjestima u kompanijama koje učestvuju na berzi.<sup>1850</sup> Vlada ne prikuplja takve podatke.

## ULOGA

### INDIKATOR 14.3.1 ANGAŽOVANJE U ANTIKORUPCIJSKOJ POLITICI

*U kojoj mjeri je privredni sektor aktivan kada je u pitanju uključivanje Vlade u borbu protiv korupcije?*



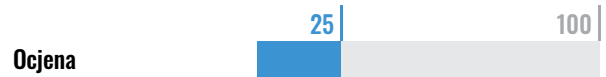
*Pitanje borbe protiv korupcije uglavnom nije na agendi privrednog sektora na sastanicima sa Vladom.*

Poslovna udruženja često govore o korupciji kao jednom od problema za poslovanje u Crnoj Gori, kako javno tako i u dijalozima sa Vladom i drugim društvenim akterima.<sup>1851</sup>

Dvije kompanije su potpisnice Globalnog sporazuma UN-a<sup>1852</sup>, od ukupno blizu 40.000<sup>1853</sup> registrovanih kompanija u 2022. godini. Pored ove dvije kompanije, učesnici su i dvije nevladine organizacije i dvije poslovne asocijacije.<sup>1854</sup>

### INDIKATOR 14.3.2 PODRŠKA / SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM

*U kojoj mjeri privredni sektor saraduje/pruža podršku civilnom društvu u njihovoj misiji borbe protiv korupcije?*



*Nema primjera saradnje između privrednog sektora i civilnog društva po pitanjima borbe protiv korupcije, niti antikorupcijskih inicijativa koje su finansijski podržane od strane kompanija.*

Iako nevladine organizacije i privredni sektor ponekad dijele zabrinutost u vezi sa uticajem korupcije na cjelokupno društvo, konkretne inicijative i dalje izostaju.

Međutim, postoji značajan prostor za saradnju sa civilnim društvom, posebno na inicijativama koje bi mogle unijeti više jasnoće i bezbjednosti u poslovno okruženje u Crnoj Gori, ali te inicijative treba da dolaze od samih nevladinih organizacija.<sup>1855</sup>

## INTERAKCIJE

Najčešća interakcija privrednog sektora u Crnoj Gori je sa izvršnom vlašću, odnosno preko Poreske uprave, Ministarstva finansija i Ministarstva rada. Odnosi sa Poreskom upravom su najintenzivniji zbog stalne zakonske obaveze kompanija da plaćaju poreze dok posluju u zemlji. Postoji dosta prostora za poboljšanje nadzora u ovoj oblasti, posebno imajući u vidu da je najčešće krivično djelo koje uključuje poslovanje u Crnoj Gori povezano sa utajom poreza.

Drugi dio izvršne vlasti koji je često u komunikaciji sa privrednim sektorom jeste Ministarstvo finansija (procesi nabavki i pitanja upravljanja zemljištem) kao i Ministarstvo rada i njihove inspekcije (radna prava). Svi ovi odnosi su rezultat zakonskih obaveza privrednog sektora da se pridržava relevantnih propisa Crne Gore.

Saradnja sa civilnim društvom i medijima, koji bi mogli biti prepoznati kao prirodni partneri u borbi protiv korupcije, mogla bi poboljšati napore privrednog sektora u borbi protiv korupcije. Međutim, do sada je vrlo malo truda uloženo u tom pravcu.

## PREPORUKE

- + Vlada Crne Gore i Ministarstvo pravde treba da otvore Registar stvarnog vlasništva za širu javnost kako bi ojačali front za borbu protiv korupcije, povećali transparentnost i smanjili prostor za korupciju, prevaru, pranje novca, nedozvoljeni uticaj, sukob interesa, itd.
- + Centralni registar privrednih subjekata, pri Ministarstvu ekonomskog razvoja, treba da otvori Registar akcionarskih društava za javnost, čime bi se omogućila potpuna transparentnost poslovanja ove vrste i smanjile zloupotrebe tzv. kastodi računa za prikrivanje pravog vlasništva nad kompanijama.
- + Ministarstvo finansija treba da uvede poreske olakšice za kompanije koje podržavaju napore u borbi protiv korupcije i uspostavi odgovarajuću kontrolu nad sprovođenjem kodeksa poslovne etike.



## IZVORI

- <sup>1766</sup> Grupa Svjetske banke, Izvještaj o poslovanju za 2020. godinu, profil Crne Gore, stranice 8-9 <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/montenegro/MNE.pdf> Prvi korak uključuje ovjeru dokumenata o osnivanju preduzeća kod ovlaštenog notara, drugi je plaćanje takse za registraciju, a treći je podnošenje zahtjeva za registraciju preduzeća Centralnom registru privrednih subjekata i Poreskoj upravi (CRPS) radi dobijanja PIB-a i PDV broja i carinske sertifikacije. Četvrti korak je dobijanje pečata preduzeća, peti je otvaranje bankovnog računa za preduzeće, šesti je završetak registracije kod Poreske uprave i registracija kod Zavoda za zapošljavanje, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Fonda za zdravstveno osiguranje; Zakon o privrednim društvima, Službeni list 65/2020, članovi 319, 320, 321, 322, 323, 324, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.
- <sup>1767</sup> Prvi korak uključuje ovjeru dokumenata o osnivanju preduzeća kod ovlaštenog notara, drugi je plaćanje takse za registraciju, a treći je podnošenje zahtjeva za registraciju preduzeća Centralnom registru privrednih subjekata i Poreskoj upravi (CRPS) radi dobijanja PIB-a i PDV broja (porez na dodatu vrijednost) broja i carinske sertifikacije. Četvrti korak je dobijanje pečata preduzeća, peti je otvaranje bankovnog računa za preduzeće, šesti je završetak registracije kod Poreske uprave i registracija kod Zavoda za zapošljavanje, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Fonda za zdravstveno osiguranje. Sedmi korak je plaćanje administrativne takse opštinskom sekretarijatu za ekonomske poslove, a posljednji korak je slanje obavještenja nadležnoj inspekciji i gorepomenutom opštinskom sekretarijatu da preduzeće započinje poslovanje (najmanje osam dana prije početka poslovanja).
- <sup>1768</sup> Zakon o privrednim društvima. Službeni list Crne Gore, br. 65/2020, član 2, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.
- <sup>1769</sup> Zakon o stečaju. Službeni list Crne Gore, br. 1/2011, član 12, <https://wapi.gov.me/download-preview/8f7a8b6b-969b-420a-957b-462a48e395bb?version=1.0>; Stejt department SAD-a. 2023. Izvještaj o investicionoj klimi: Crna Gora, [www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/montenegro/](http://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/montenegro/).
- <sup>1770</sup> Zakon o stečaju. Službeni list Crne Gore, br. 1/2011, član 27, <https://wapi.gov.me/download-preview/8f7a8b6b-969b-420a-957b-462a48e395bb?version=1.0>.
- <sup>1771</sup> Vlada Crne Gore. Direkcija za intelektualnu svojinu, Zakonodavstvo, [www.gov.me/mek/is/zakonodavstvo](http://www.gov.me/mek/is/zakonodavstvo).
- <sup>1772</sup> Vlada Crne Gore. 2021. Zakon o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine, članovi 7, 14, 21 i 22, [www.gov.me/dokumenta/f6af0bc-42f0-4f93-a43d-844d73c14e3b](http://www.gov.me/dokumenta/f6af0bc-42f0-4f93-a43d-844d73c14e3b).
- <sup>1773</sup> Stejt Department SAD-a. 2022. Izvještaj o investicionoj klimi: Crna Gora <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/montenegro/>.
- <sup>1774</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023., str. 94, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1775</sup> Zakon o javnim izvršiteljima. Službeni list Crne Gore, 61/2011, član 5, <https://wapi.gov.me/download-preview/555f347c-7a5e-47c3-b3c6-6fcbb932aeb0?version=1.0>.
- <sup>1776</sup> Grupa Svjetske banke. 2020. Izvještaj o poslovanju 2020, profil Crne Gore, stranice 8-9 <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/montenegro/MNE.pdf>.
- <sup>1777</sup> Grupa Svjetske banke. 2020. Izvještaj o poslovanju 2020, profil Crne Gore, stranice 8-9 <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/montenegro/MNE.pdf>.
- <sup>1778</sup> Zakon o privrednim društvima, Službeni list Crne Gore, br. 65/2020, član 274, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.
- <sup>1779</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022, [www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf](http://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf).
- <sup>1780</sup> Članovi AmCham-a, <http://www.amcham.me/membership/list-of-members/>.
- <sup>1781</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022., stranica 28, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.
- <sup>1782</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022., stranica 28, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.
- <sup>1783</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022., stranica 28, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.
- <sup>1784</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022., stranica 28, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.
- <sup>1785</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi 2021-2022., stranica 28, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.
- <sup>1786</sup> Zakon o privrednim društvima. Službeni list Crne Gore, 65/2020, članovi 319, 320, 321, 322, 323, 324, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>; Zakon o stečaju, Službeni list Crne Gore br. 1/2011, članovi 6, 12, 14 i 23, <https://wapi.gov.me/download-preview/8f7a8b6b-969b-420a-957b-462a48e395bb?version=1.0>.
- <sup>1787</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list Crne Gore br. 3/2020, član 422, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.

- <sup>1788</sup> Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list Crne Gore br. 3/2020, članovi 422 i 424, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/krivicni-zakonik-crne-gore.html>.
- <sup>1789</sup> Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list Crne Gore br. 37/2017, članovi 119-131, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html).
- <sup>1790</sup> Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore br. 57/2016, član 12 <https://wapi.gov.me/download-preview/6ab52f89-651e-4aff-b150-0a66dbf655b7?version=1.0>.
- <sup>1791</sup> Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore br. 57/2016, član 19 <https://wapi.gov.me/download-preview/6ab52f89-651e-4aff-b150-0a66dbf655b7?version=1.0>.
- <sup>1792</sup> Istraživanje MANS-a: "Asfalt sa mirisom korupcije – Kako je budvanski predsjednik opštine zarađivao od gradskih tendera" - <https://www.mans.co.me/asfalt-sa-mirisom-korupcije-kako-je-budvanski-predsjednik-opstine-zaradivao-od-gradskih-tendera/>.
- <sup>1793</sup> Istraživanje MANS-a: "Osudenom za utaju poreza dali milionski tender" - <https://www.mans.co.me/osudenom-za-utaju-poreza-dali-milionski-ugovor/>.
- <sup>1794</sup> Nezavisni dnevnik Vijesti "I dalje traje postupak o opraštanju komunalija "Adriatik Marinasu": više od tri godine vijećaju o 5,6 miliona", (posjećeno u septembru 2023.) <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/643665/i-dalje-traje-postupak-o-oprastanju-komunalija-adriatik-marinasu-vise-od-tri-godine-vijecaju-o-56-miliona>.
- <sup>1795</sup> Bokanews, "Portu da se otpiše 5,6 miliona komunalija" (posjećeno u septembru 2023.), <https://bokanews.me/dukanovic-portu-da-se-otpise-56-miliona-komunalija/>.
- <sup>1796</sup> Evropska komisija, 2022., Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, stranica 66, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>1797</sup> Evropska komisija, 2022., Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, stranica 72, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.
- <sup>1798</sup> Intervju sa Ratkom Nikolićem, vlasnikom kompanije Business Intelligence Consulting, obavljen u novembru 2023. godine.
- <sup>1799</sup> Zakon o računovodstvu, Službeni list Crne Gore, br. 145/2021, <https://iircg.co.me/wp-content/uploads/2022/01/Zakon-o-racunovodstvu.pdf>.
- <sup>1800</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 93, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1801</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 93, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1802</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, stranica 72, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>;
- Evropska komisija, 2023., Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, stranice 93-94, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).
- <sup>1803</sup> Zakon o računovodstvu, Službeni list 145/2021., članovi 12 i 13, <https://iircg.co.me/wp-content/uploads/2022/01/Zakon-o-racunovodstvu.pdf>.
- <sup>1804</sup> Onlajn portal Poreske uprave Crne Gore (posjećeno u septembru 2023. godine), <https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal>.
- <sup>1805</sup> Zakon o računovodstvu. Službeni list Crne Gore, br. 145/2021, član 3, <https://iircg.co.me/wp-content/uploads/2022/01/Zakon-o-racunovodstvu.pdf>.
- <sup>1806</sup> Zakon o bankama. Službeni list Crne Gore, br. 8/21, član 98, <https://iircg.co.me/wp-content/uploads/2022/01/Zakon-o-bankama.pdf>.
- <sup>1807</sup> Registar privrednih subjekata Crne Gore, <http://195.66.189.183:8083/>.
- <sup>1808</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. "Posljedice sajber napada na Crnu Goru još nisu sanirane", (posjećeno u septembru 2023.), <https://www.slobodnaevropa.org/a/sajber-napad-crna-gora/32031931.html>.
- <sup>1809</sup> Vlada Crne Gore. Pretraga privrednih subjekata, Centralni registar privrednih subjekata, <http://pretraga.crps.me:8083/>.
- <sup>1810</sup> Dokument o akcionarima sa internet stranice Centralne depozitarne agencije, <http://app.cda.me:81/CDA/Home/Data/165?reportViewer=pdf>.
- <sup>1811</sup> Centralni registar privrednih subjekata. Bez datuma, Registar stvarnog vlasništva, <https://efirma.tax.gov.me/StvarniVlasnici/Index>.
- <sup>1812</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Izvještaj o investicionoj klimi: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/montenegro/>; Na primjer, 2023. godine, Unija poslodavaca Crne Gore dodijelila je glavnu nagradu mobilnom operateru One Montenegro za najbolje uključivanje brige o zaposlenima, životnoj sredini i zajednici u svoje poslovanje. Izvor: Portal Analitika. 2023. Dodijeljene nagrade za društveno odgovorno poslovanje za 2023. godinu, <https://www.portalanalitika.me/clanak/dodijeljene-nagrade-za-drustveno-odgovorno-poslovanje-za-2023-godinu>.
- <sup>1813</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Izvještaj o investicionoj klimi: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/montenegro/>.
- <sup>1814</sup> Stejt department SAD-a. 2022. Izvještaj o investicionoj klimi: Crna Gora, <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/montenegro/>.
- <sup>1815</sup> Zakon o privrednim društvima. Službeni list Crne Gore br. 65/2020, čl. 128-131,

<https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.

<sup>1816</sup> Zakon o privrednim društvima. Službeni list Crne Gore br. 65/2020, čl. 24. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.

<sup>1817</sup> Zakon o privrednim društvima. Službeni list Crne Gore br. 65/2020, čl. 26, 133, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 172, 173, 174, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.

<sup>1818</sup> Zakon o privrednim društvima, Službeni list Crne Gore br. 65/2020, čl. 265, 271, 297, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.

<sup>1819</sup> Zakon o privrednim društvima, Službeni list Crne Gore br. 65/2020, čl. 271, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html>.

<sup>1820</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 93, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>1821</sup> Zakon o računovodstvu, Službeni list Crne Gore broj 145/21, član 34, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-racunovodstvu-2/>.

<sup>1822</sup> Zakon o tržištu kapitala, Službeni list Crne Gore broj 001/18, član 26, <https://www.scmn.me/images/files/Zakoni-i-uredbe/Zakon-o-trzistu-kapitala.pdf>.

<sup>1823</sup> EBRD. 2017. Corporate Governance in Transition Economies Montenegro Country Report (Korporativno upravljanje u privredama u razvoju, Izvještaj o Crnoj Gori) <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/montenegro.pdf>

<sup>1824</sup> EBRD, 2017. Corporate Governance in Transition Economies, Montenegro Country Report. (Korporativno upravljanje u privredama u razvoju, Izvještaj o Crnoj Gori), str. 9, <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/montenegro.pdf>.

<sup>1825</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>1826</sup> Evropska komisija. 2022. Izvještaj o Crnoj Gori za 2022. godinu, str. 95, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33\\_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf).

<sup>1827</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 93-94, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>1828</sup> Evropska komisija. 2023. Izvještaj o Crnoj Gori za 2023. godinu, str. 47. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>1829</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi za 2021-2022., <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.

<sup>1830</sup> AmCham Crna Gora. 2023. Izvještaj o poslovnoj klimi za 2021-2022., strana 29, <https://www.amcham.me/wp-content/uploads/2023/04/AM-CHAM-publikacija-ENG-ONLINE.pdf>.

<sup>1831</sup> Kodeks poslovne etike. 2011, [http://www.podaci.net/gCGO/propis/Kodeks\\_poslovne\\_etike/K-petike04v1145.html](http://www.podaci.net/gCGO/propis/Kodeks_poslovne_etike/K-petike04v1145.html).

<sup>1832</sup> Kodeks korporativnog upravljanja, usvojen od strane Montenegro berze u maju 2009. godine.

<sup>1833</sup> Primjeri: Etički kodeks Elektroprivrede Crne Gore: <https://www.epcg.com/o-nama/eticki-kodeks>, Crnogorska komercijalna banka (CKB) Etički kodeks: [https://ckb.me/upload/documents/o\\_nama/Eticki-kodeks-A4\\_2021\\_2.pdf](https://ckb.me/upload/documents/o_nama/Eticki-kodeks-A4_2021_2.pdf)

<sup>1834</sup> Intervju sa Ratkom Nikolićem, vlasnikom kompanije Business Intelligence Consulting, vođen u novembru 2023. godine.

<sup>1835</sup> Specijalno odjeljenje za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije. 2022. Godišnji izvještaj, strane 30-31, [https://sudovi.me/static/spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_za\\_2022.,\\_januar\\_2023..pdf](https://sudovi.me/static/spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_za_2022.,_januar_2023..pdf).

<sup>1836</sup> Specijalno odjeljenje za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije. 2022. Godišnji izvještaj, strane 30-31, [https://sudovi.me/static/spdt/doc/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_za\\_2022.,\\_januar\\_2023..pdf](https://sudovi.me/static/spdt/doc/Izvjestaj_o_radu_za_2022.,_januar_2023..pdf).

<sup>1837</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. Bez datuma. O planovima integriteta, <https://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/>.

<sup>1838</sup> Portal Agencije za sprječavanje korupcije o zviždačima, <https://www.antikorupcija.me/me/zvzdaci/novosti/>.

<sup>1839</sup> Agencija za sprječavanje korupcije. 2022. Godišnji izvještaj, strana 64, <https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjeste%20o%20radu%20ASK%20u%202022..pdf>.

<sup>1840</sup> Zakon o javnim nabavkama, Službeni list Crne Gore br. 74/2019, član 99, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-javnim-nabavkama.html>.

<sup>1841</sup> Crna lista poreskih obveznika, mart 2023., <https://www.gov.me/clanak/crna-lista-poreskih-obveznika>.

<sup>1842</sup> Centralna banka Crne Gore. Podaci o blokiranim pravnim licima, <https://www.cbcbg.me/me/kljucne-funkcije/platni-promet/prinudna-naplata/podaci-o-blokiranim-pravnim-licima-i-preduzetnicima>.

<sup>1843</sup> Vlada Crne Gore. Strategija za razvoj ženskog preduzetništva 2021-2024, <https://www.gov.me/dokumenta/0a95b4be-c3f4-4f9b-8c36-964d9684c885>.

<sup>1844</sup> Vlada Crne Gore. Strategija za razvoj ženskog preduzetništva 2021-2024, <https://www.gov.me/dokumenta/0a95b4be-c3f4-4f9b-8c36-964d9684c885>.

<sup>1845</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1846</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, strana 4, <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1847</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1848</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1849</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, str. 13 <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1850</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, str. 13 <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1851</sup> Unija poslodavaca. 2023. Izjava o društveno-političkoj situaciji u zemlji, (posjećeno u septembru 2023.), <https://www.cdm.me/ekonomija/unija-poslodavaca-bez-prethodnog-dogovora-sa-privredom-politicari-ne-mogu-uvajati-rjesenja-koja-donose-krupne-strukturne-promjene/>.

<sup>1852</sup> Podaci Globalnog sporazuma UN-a o Crnoj Gori, [https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/search?search%5Bkeywords%5D=&search%5Bcountries%5D%5B%5D=122&search%5Bsort\\_field%5D=&search%5Bsort\\_direction%5D=asc&search%5Bper\\_page%5D=10](https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/search?search%5Bkeywords%5D=&search%5Bcountries%5D%5B%5D=122&search%5Bsort_field%5D=&search%5Bsort_direction%5D=asc&search%5Bper_page%5D=10).

<sup>1853</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, str. 4 <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1854</sup> Vlada Crne Gore. 2023. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori, str. 4 <https://www.gov.me/dokumenta/8b8d2a91-9ab0-4420-9618-fbb51ee0be6d>.

<sup>1855</sup> Intervju sa Ratkom Nikolićem, vlasnikom kompanije Business Intelligence Consulting, obavljen u novembru 2023.

**JAVNA PREDUZEĆA**

## KRATAK PREGLED

Javna preduzeća (JP) u Crnoj Gori predstavljaju važan segment u ukupnoj ekonomskoj strukturi države, sa najmanje 55 preduzeća na centralnom nivou i skoro 14.000 zaposlenih.<sup>1856</sup> Ova preduzeća značajno doprinose ekonomiji, i čine otprilike 5,5<sup>1857</sup> do 15<sup>1858</sup> % BDP-a u zavisnosti od definicije javnog preduzeća. Niža procjena se odnosi na tradicionalna javna preduzeća, gdje je država jedini vlasnik, dok viša procjena uključuje širu definiciju javnih preduzeća, koja takođe obuhvata preduzeća u kojima je država akcionar, a nije nužno i jedini vlasnik.

Vlada je krajem jula 2022. godine osnovala Direkciju za fiskalne rizike državnih kompanija kao centralnu organizacionu jedinicu u okviru Ministarstva finansija, koja je zadužena, između ostalog, za unaprjeđenje korporativnog upravljanja i izradu izvještaja i analiza o radu javnih preduzeća.<sup>1859</sup> Do 2022. godine, u okviru Ministarstva kapitalnih investicija, Odjeljenje za unaprjeđenje korporativnog upravljanja bilo je odgovorno za praćenje i izvještavanje o radu dvadeset javnih preduzeća u nadležnosti Ministarstva. Međutim, Odjeljenje je prestalo sa radom zbog sugestija Uprave za kadrove da ta jedinica nije priznata u okviru Uredbe o načinu formiranja organizacionih jedinica.<sup>1860</sup> Takođe, 42. Vlada (2020-2022.) osnovala je preduzeće odgovorno za nadzor, praćenje i analizu finansijske situacije u javnim preduzećima, ali je 43. Vlada (2022-2023.) sprovela likvidaciju<sup>1861</sup> preduzeća tvrdeći da je entitet osnovan kako bi bio vlasnik svakog javnog preduzeća, što nije bilo u skladu sa pravnim sistemom države. Nakon što se ništa značajno nije promijenilo u 2023. godini, Ministarstvo finansija objavilo je u julu 2024. godine Analizu institucionalnog i regulatornog okvira za poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države.<sup>1862</sup> Ovaj dokument sadrži predviđene mjere za reformu javnih preduzeća, povećanje transparentnosti, profesionalizaciju organa upravljanja, kao i jačanje administrativnih kapaciteta institucija za nadzor nad javnim preduzećima. 44. Vlada Crne Gore, formirana

2023. godine, usvojila je ovaj dokument u avgustu 2024. godine i naložila Ministarstvu finansija da pripremi niz dokumenata potrebnih za sprovođenje mjera iz Analize.<sup>1863</sup> Međutim, adekvatna reforma i dalje zavisi od političke volje političkih partija.

U Crnoj Gori ne postoji pravna definicija javnih preduzeća, a njihov rad je uglavnom regulisan opštim zakonom o privrednim društvima, zapošljavanje i angažovanje su regulisani opštim zakonom o radu, dok su u nekim slučajevima određeni aspekti njihovog rada regulisani sektorskim propisima.<sup>1864</sup> Ne postoji opšta državna politika za upravljanje javnim preduzećima niti strategija za njihovu reformu. Pored toga, osim sporadičnih slučajeva ad hoc istraga rada javnih preduzeća, država ne prati njihov učinak.

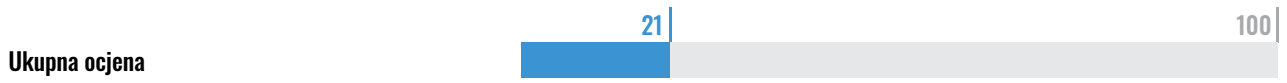
Javna preduzeća u Crnoj Gori predstavljaju vjerovatno najnetransparentniji dio javnog sektora, sa značajnim problemima u pogledu transparentnosti i odgovornosti, podstaknutih uglavnom partijskim imenovanjima u njihovim upravljačkim strukturama. Brojna javna preduzeća trpe gubitke zbog problema sa viškom zaposlenih, kao i loše definisanih uslova za imenovanje odbora direktora i izvršnih direktora, nepostojanja politike za plaćanje zaposlenih i upravljanja ljudskim resursima, kao i brojnih fiskalnih rizika. Većina ovih javnih preduzeća decenijama trpi gubitke, što je rezultiralo time da su neka od njih postala među najvećim poreskim dužnicima u zemlji. Postoje slabi mehanizmi kontrole i mali broj kazni, čak i u slučajevima kada Državna revizorska institucija prijavi ozbiljne prekršaje.<sup>1865</sup>

Analiza obuhvata javna preduzeća na centralnom nivou, dok je fokus uglavnom na javnim preduzećima koja posluju u sektoru saobraćaja i energetike, kao primjerima kako država može da utiče na njihovo poslovanje, koje su posljedice zaobilaženja zakona i da li se sredstva koriste odgovorno i u najboljem interesu preduzeća.

---

Nedostatak centralizovane koordinacione jedinice odgovorne za nadzor i praćenje poslovanja javnih preduzeća i dalje predstavlja veliki problem, dok su se drugi mehanizmi nadzora, kao što su različiti nivoi revizije od strane DRI, Ministarstva finansija, interne revizije, godišnje eksterne revizije, pokazali kao nedovoljni i neefikasni za sprovođenje politike integriteta i transparentnosti. Da li će 44. Vlada uspjeti da nametne nove mjere, čije je usvajanje planirano do kraja 2024. godine, ostaje da se vidi.<sup>1866</sup>

## JAVNA PREDUZEĆA



|                    | <b>Indikator</b>      | <b>Zakon</b> | <b>Praksa</b> |
|--------------------|-----------------------|--------------|---------------|
| <b>Kapacitet</b>   | Nezavisnost           | 25           | 0             |
| <b>Upravljanje</b> | Transparentnost       | 25           | 25            |
|                    | Odgovornost           | 25           | 0             |
|                    | Mehanizmi integriteta | 50           | 50            |



## SAŽETAK



## KAPACITET

### INDIKATOR 15.1.1 NEZAVISNOST (ZAKON)

***U kojoj mjeri regulatorni okvir koji definiše rad javnih preduzeća štiti nezavisno poslovanje javnih preduzeća i obezbjeđuje jednakost između javnih i preduzeća u privatnom vlasništvu?***



*Iako postoji niz odredbi koje regulišu nadzor nad radom javnih preduzeća, postoji nekoliko rizika u zakonu koji mogu uticati na nezavisno poslovanje javnih preduzeća u pružanju javnih usluga pošto je državi dozvoljeno da utiče na njihov rad izdavanjem garancija i preuzimanjem njihovih dugova i kredita putem godišnjeg zakona o budžetu države i imenovanjem članova odbora. Međutim, Agencija za sprječavanje korupcije daje odobrenje za državnu pomoć.*

Glavni instrument vlasnika (države) koji može uticati na rad javnih preduzeća jeste zakonodavna vlast. Država ima mogućnost da preuzme dug bilo kog entiteta usvajanjem posebnog zakona ili zakona o godišnjem budžetu.<sup>1867</sup> Da bi se izbjegla selektivna državna pomoć javnim preduzećima, svaka dodijeljena državna pomoć mora da prođe kroz procedure Agencije za sprječavanje konkurencije, tijela koje je ovlašćeno da vrši „kontrolu usklađenosti državne pomoći i pravilnog korišćenja dodijeljene državne pomoći, i da naloži povraćaj nezakonite i nespojive državne pomoći“.<sup>1868</sup>

Propisano je da Vlada ima diskreciono ovlašćenje da nametne obavezu pružanja javnih usluga javnim preduzećima.<sup>1869</sup> Vlada takođe ima pravo da javnim preduzećima odredi finansijsku naknadu za izvršenje obaveze javne usluge,<sup>1870</sup> ali ta naknada ne smije biti veća od troškova izvršenja obaveze.<sup>1871</sup>

Javna preduzeća ne mogu koristiti sredstva za pružanje javnih usluga za finansiranje komercijalnih djelatnosti. Dužni su da vode odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga od obavljanja komercijalnih usluga.<sup>1872</sup>

Osim tri državna preduzeća koja posluju kao „javna preduzeća“, koja su izuzeta od primjene odredbi Zakona o privrednim društvima, ne postoje preduzeća u državnom posjedu koja su izuzeta od bilo kog od opštih zakona i propisa koji se primjenjuju na preduzeća iz privatnog sektora.<sup>1873</sup>

Investiciono-razvojni fond Crne Gore je finansijska institucija u državnom vlasništvu čija djelatnost je odobravanje kredita, obavljanje faktoringa i izdavanje garancija.<sup>1874</sup> Fond ne razlikuje javna preduzeća od privatnih preduzeća i svako preduzeće je jednako tretirano Zakonom o investiciono-razvojnem fondu Crne Gore, što znači da su odnosi javnih preduzeća sa državnim finansijskim institucijama zasnovani isključivo na komercijalnim osnovama. Međutim, na zahtjev Vlade, Fond može da odobri plasman ispod tržišnih uslova. U tom slučaju, za podršku projektima koje predlaže Vlada primjenjuju se propisi kojima se uređuje državna pomoć.<sup>1875</sup> Tokom 2024. godine, 44. Vlada Crne Gore predložila je zakon kojim će se Fond transformisati u Razvojni banku, a nakon usvajanja zakona u Skupštini, predsjednik Crne Gore Jakov Milatović,

koji je odbio da ga potpiše, vratio je zakon Skupštini.<sup>1876</sup>

Prema Zakonu o privrednim društvima, Vlada može imenovati članove odbora odlukom na sjednici Vlade ili na skupštini akcionara, kojom Vlada ovlašćuje svog predstavnika da u ime Vlade imenuje članove odbora. Osim toga, izvršne direktore imenuju članovi odbora.<sup>1877</sup> Stoga, gorepomenute odredbe stvaraju rizik da se Vlada može miješati u svakodnevno upravljanje javnim preduzećima. Međutim, u posebnim zakonima javnih preduzeća postoje odredbe koje mogu ograničiti miješanje.

Na primjer, članove odbora Radio Televizije Crne Gore predlažu relevantne institucije/subjekti, kao što su univerziteti, nevladine organizacije, Privredna komora, sindikati i dr., u skladu sa članom 31. Zakona o Nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore. Takođe, generalnog direktora imenuju članovi odbora nakon raspisivanja javnog konkursa.<sup>1878</sup> S druge strane, i ovi konkretni zakoni imaju svoje nedostatke, s obzirom na situaciju sa imenovanim direktorom RTCG Borisom Raonićem, za kojeg je sud više puta presuđivao da je nezakonito izabran.<sup>1879</sup>

## INDIKATOR 15.1.2 NEZAVISNOST (PRAKSA)

***U kojoj mjeri je, u praksi, svakodnevno poslovanje javnih preduzeća oslobođeno uplitanja države?***



*Prisutno široko rasprostranjeno miješanje u svakodnevno poslovanje javnih preduzeća. Članovi odbora i izvršni direktori su politički imenovani i obično djeluju u sopstvenom/državnom interesu, umjesto da efikasno ispunjavaju svoju obavezu javne službe.*

Praksa postavljanja političkih namještenika na funkcije direktora i članova odbora u javnim preduzećima je višedecenijska praksa u Crnoj Gori, koja je nastavljena i nakon velike promjene vlasti 2020. godine. Stručnjaci su saglasni i finansijski rezultati pokazuju da je takva praksa štetna po

državu i ta preduzeća.<sup>1880</sup> Na primjer, 2012. godine, Upravni odbor Barske plovidbe AD donio je odluku o kupovini dva broda i uzimanju kredita bez prethodne saglasnosti skupštine akcionara kompanije.<sup>1881</sup> Upravni odbor je zaključio ugovor o kreditu za kupovinu dva broda u vrijednosti od 42,5 miliona eura, dok je vrijednost kompanije bila 14 miliona eura, čime je očigledno prekršen Zakon o privrednim društvima, koji je tada predviđao da „samo skupština akcionara ima pravo odlučivanja o raspolaganju imovinom društva“<sup>1882</sup> čija je vrijednost veća od 20 % vrijednosti imovine društva.<sup>1883</sup> Kako bi se procijenilo da li je Upravni odbor djelovao u interesu Barske plovidbe, najbolje je uporediti vrijednost kompanije prije kupovine brodova, koja je 2011. iznosila 14 miliona eura, i 2020. kada je vrijednost kompanije iznosila minus 3,35 miliona eura. Ovo posljednje je direktna posljedica odluka Upravnog odbora kog je imenovala država.<sup>1884</sup>

Ovaj problem se nastavio i 2024. godine, s obzirom na to da je država u avgustu 2024. godine uplatila ratu za brodove i za Barsku i za Crnogorsku plovidbu.<sup>1885</sup>

Praksa korišćenja državnih firmi za zapošljavanje partijskih lojalista nastavljena je i nakon promjene vlasti 2020. godine.<sup>1886</sup> Na primjer, četiri državne firme, EPCG sa ćerkama kompanijama, Plantaže, Aerodromi i Monteput, su nakon promjene vlasti 2020. zaposlile blizu 2.000 novih radnika.<sup>1887</sup> Još jedan primjer u vezi sa EPCG je odluka da zaposlenima isplati godišnji bonus u junu 2023. godine, samo 10 dana prije održavanja parlamentarnih izbora.<sup>1888</sup>

2020. godine, kada je formirana 42. Vlada, jedna od prvih stvari koje je uradila bila je raspodjela funkcija između političkih partija vladajuće koalicije u parlamentu i postavljanje političkih namještenika bez neophodnih kvalifikacija na najviše pozicije u javnim preduzećima.<sup>1889</sup> 43. Vlada je identifikovala političke i netransparentne uticaje na odabir članova organa upravljanja kao jedan od problema kojima se treba baviti. Štaviše, po ocjeni Vlade, ovi članovi – tokom višedecenijskog poslovanja – nisu omogućili razvoj kompanija<sup>1890</sup>, priznajući da članovi odbora i izvršni direktori nisu birani na osnovu objektivnih

kriterijuma.<sup>1891</sup> Prema nedavnom izvještaju Instituta alternativa, velika većina javnih preduzeća nije definisala odbore direktora u pogledu zastupanja različitih interesnih i ekspertskih grupa, niti kriterijume koje ti članovi treba da ispune.<sup>1892</sup> Iako su neka od njih to definisala u svojim statutima, nedostaje im preciznost, što otvara prostor za različita tumačenja.<sup>1893</sup>

Nema primjera gdje su javna preduzeća nezakonito dobijala pristup privatnoj imovini ili resursima.<sup>1894</sup>

## UPRAVLJANJE

### INDIKATOR 15.2.1 TRANSPARENTNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju transparentan rad javnih preduzeća?**



*Iako postoji nekoliko odredbi kako bi se osigurala transparentnost javnih preduzeća, trenutno ne postoje odredbe o godišnjem objavljivanju njihovih aktivnosti. Od jula 2022. postoji nova mala, centralizovana koordinaciona jedinica u okviru Ministarstva finansija odgovorna za razvoj dosljednog i zbirnog izvještavanja o javnim preduzećima, koja je uspostavljena nakon što je Vlada odustala od planova za holding kompaniju koja bi upravljala i reformisala javna preduzeća. Sada Ministarstvo finansija ima zadatak da do kraja 2024. godine izradi nove politike koje će pokušati da nametnu veću transparentnost, ojačaju vlasništvo države i profesionalizuju odbore.<sup>1895</sup>*

Prilikom osnivanja, svako privredno društvo treba da dostavi osnivački akt, statut, spisak članova odbora i odluku o njihovom imenovanju, kao i ime generalnog direktora Centralnom registru privrednih subjekata (u daljem tekstu: CRPS).<sup>1896</sup> Akcije akcionarskih društava se upisuju u Registar hartija od vrijednosti Centralnog klirinškog depozitarnog društva<sup>1897</sup>, organa koji je dužan da objavi podatke o imaočima prvih deset računa na kojima je ubilježena najveća količina hartija od vrijednosti<sup>1898</sup>. Informacije kao što su platni spiskovi javnih funkcionera moraju biti objavljene na internet

stranici javnih preduzeća.<sup>1899</sup> Međutim, mnoga javna preduzeća ne objavljuju platne spiskove svojih direktora, što ostaje veliki problem kada je u pitanju transparentnost u 2024. godini.<sup>1900</sup> Sva dobijena bespovratna sredstva od države, garancije ili finansijska nadoknada za pružanje javnih usluga moraju biti objavljeni proaktivno jer su javna preduzeća dužna da pruže informacije na svojoj internet stranici o „pojedinačnim aktima i ugovorima o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda”.<sup>1901</sup>

Sastavljanjem svojih finansijskih izvještaja, JP podliježu Međunarodnim računovodstvenim standardima i Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja.<sup>1902</sup> Ovi izvještaji se dostavljaju Poreskoj upravi, koja je potom dužna da ih objavi na svojoj internet stranici.<sup>1903,1904</sup>

Javna preduzeća su takođe dužna da usvoje Plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije među zaposlenima i javnim funkcionerima.<sup>1905</sup> Zakonom o sprječavanju korupcije precizirano je da državni organi dostavljaju Plan integriteta ASK-u u roku od 15 dana od dana donošenja i da su dužni da ga učine dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način.<sup>1906</sup>

Vlada je krajem jula 2022. godine formirala organizacionu jedinicu u okviru Ministarstva finansija, Direkciju za fiskalne rizike javnih preduzeća, koja je zadužena, između ostalog, za unaprjeđenje korporativnog poslovanja i pripremu izvještaja i analiza o radu javnih preduzeća.<sup>1907</sup> Jedinica, između ostalih zaduženja, ima zadatak da utvrđuje pozitivne i negativne rizike u vezi sa kretanjem fiskalne i finansijske stabilnosti ekonomskog sistema, priprema izvještaje i analize o radu javnih preduzeća, prati i procjenjuje kvalitet njihovog poslovanja, priprema mišljenja na finansijske planove i izvještaje javnih preduzeća, vodi evidenciju o poslovanju javnih preduzeća.<sup>1908</sup> U najnovijem izvještaju EK o Crnoj Gori navodi se da je odluka o formiranju jedinice u okviru Ministarstva finansija donešena nakon odluke da se odustane od planova za holding kompaniju koja bi upravljala i reformisala društvena preduzeća.<sup>1909</sup> Naime,

kompanija pod nazivom Montenegro Works je osnovana u novembru 2021. godine, sa ciljem da analizira i prati finansijsku situaciju u javnim preduzećima i pruži podršku reformama korporativnog upravljanja. Međutim, Vlada je odlučila da odustane od njenog pretvaranja u holding kompaniju, jer bi to zahtijevalo izmjenu niza zakona, i odlučila se za likvidaciju, kao i osnivanje male jedinice u okviru Ministarstva finansija, kako je gore navedeno.<sup>1910</sup>

## INDIKATOR 15.2.2 TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji transparentnost rada javnih preduzeća u praksi?**



*U nedostatku koordinacije jedinice, i imajući u vidu lošu praksu samih javnih preduzeća, ona su uglavnom netransparentna, sa ponekim izuzecima dobre prakse objavljivanja informacijama.*

Pretragom internet stranice CRPS-a<sup>1911</sup>, razlikuju se informacije o upravljačkim i vlasničkim strukturama koje su dostupne za javna preduzeća koja su društva sa ograničenom odgovornošću (DOO) i ona koja su akcionarska društva (AD). Pored osnovnih podataka o spisku članova odbora, generalnom direktoru i nazivu revizorske kuće koji je dostupan za oba tipa kompanija, kada je riječ o DOO, CRPS sadrži i ime osnivača i/ili broj akcija koje država ima u kompaniji.<sup>1912</sup> Podaci za AD mogu sadržati dodatne informacije kao što su spisak članova revizije kompanije i ime sekretara.<sup>1913</sup> Iako vlasničke strukture nisu objavljene u CRPS-u za akcionarska društva, one su nalaze na internet stranici Centralnog klirinškog depozitarnog društva, koje objavljuje listu deset najvećih akcionara AD koja se ažurira svakodnevno.<sup>1914</sup> Registar stvarnog vlasništva postoji od avgusta 2021. godine, ali podaci iz registra nisu javni, već dostupni samo registrovanim državnim institucijama.

Uopšteno govoreći, obaveze pružanja javnih usluga i svaka finansijska nadoknada koja iz toga proizilazi se otkrivaju široj javnosti. Na primjer, Radio Televizija Crne Gore je javni servis i preduzeće koje dobija sredstva u iznosu od 1,34 % tekućeg budžeta Crne Gore.<sup>1915</sup> Poznato je da je jedno od preduzeća koja prima novčanu naknadu za pružanje javnih usluga AD Željeznički prevoz Crne Gore, jer je ugovor o obavezi pružanja javne usluge prevoza putnika dostupan na internet stranici Vlade.<sup>1916</sup> Međutim, studija Instituta alternativa iz 2021. godine je pokazala da polovina od 50 analiziranih javnih preduzeća zadovoljava samo jedan ili dva uslova transparentnosti.<sup>1917</sup> Devet preduzeća nije imalo internet stranicu, samo 15 je imalo podatke o broju zaposlenih, a samo 10 je imalo objavljenu listu nosilaca javnih funkcija i njihovih zarada za obavljanje javne funkcije, navodi se u ovoj studiji.<sup>1918</sup> Štaviše, Institut alternativa je utvrdio da je samo 21. javno preduzeće objavilo svoj godišnji izvještaj o radu, uprkos tome što je to zakonska obaveza.<sup>1919</sup> Ažurirani rezultati za 2023. pokazuju veoma skroman napredak, ali više od polovine preduzeća zadovoljava samo jedan ili dva kriterijuma transparentnosti.<sup>1920</sup>

Rezultate formirane Direkcije za fiskalne rizike javnih preduzeća u okviru Ministarstva finansija tek treba očekivati, s obzirom na to počela sa radom 3. avgusta 2022. godine. Odjeljenje za unapređenje korporativnog upravljanja, koje je djelovalo u okviru Ministarstva kapitalnih investicija, imala je internet stranicu sa 20 društvenih preduzeća u nadležnosti Ministarstva.<sup>1921</sup>

Internet stranica je sadržala informacije kao što su interni akti, kvartalni finansijski izvještaji i revizorski izvještaji javnih preduzeća. Štaviše, Ministarstvo je izradilo kvartalne izvještaje o poslovanju javnih preduzeća. Ministarstvo nije dostavilo sažeti godišnji izvještaj i najmanje jedan kvartalni izvještaj za javna preduzeća<sup>1922</sup>, pošto je Odjeljenje prestalo da postoji.<sup>1923</sup> Imajući u vidu da pomenuta Direkcija nije uradila ništa značajno, Ministarstvo finansija najavilo je ulazak u proceduru izrade novog Zakona o upravljanju privrednim društvima u državnom vlasništvu.<sup>1924</sup>

Pored toga, prema Indeksu transparentnosti Instituta alternativa za 2023. godinu, većina (30) od 55 analiziranih javnih preduzeća ne objavljuje godišnje izvještaje o aktivnostima, finansijske ili revizorske izvještaje.<sup>1925</sup> Prema javno objavljenim informacijama, EPCG DOO Beograd, 13. jul Beograd i 13. jul Sarajevo posluju na međunarodnom nivou, ali se samo prihodi i rashodi navode u izvještaju nezavisnog revizora njihove matične kompanije, i nisu podijeljeni po državama.<sup>1926</sup>

### INDIKATOR 15.2.3 ODGOVORNOST (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje propisi i zakoni koji regulišu nadzor javnih preduzeća?**



*Iako postoji veliki broj odredbi o nadzoru javnih preduzeća, one se ne primjenjuju na svako javno preduzeće, i sadrže brojne rupe zbog čega se nadzor ne primjenjuje sistematski u praksi.*

Zakon o privrednim društvima predviđa da javnim preduzećima koja su formirana kao akcionarska društva upravljaju skupština akcionara, odbor direktora i izvršni direktor<sup>1927</sup>, koji su obavezni organi. S druge strane, organi upravljanja DOO su skupština akcionara i izvršni direktor, ali skupština akcionara nije obavezan organ društva.<sup>1928</sup> Upravni odbor DOO je obavezan organ u dva slučaja: kada je javno preduzeće društvo sa ograničenom odgovornošću i emituje hartije od vrijednosti i kada je preduzeće veliko pravno lice.<sup>1929</sup> I za AD i za DOO, kada je kompanija Jednočlano akcionarsko društvo, član/predsjednik upravnog odbora može biti i izvršni direktor.<sup>1930</sup> Takođe, srednja i velika pravna lica<sup>1931</sup> moraju imati komisiju za reviziju koja se sastoji od najmanje tri člana, od kojih jedan član mora biti stručnjak za računovodstvo i reviziju.<sup>1932</sup>

Vlada je 3. avgusta 2022. godine formirala Direkciju za fiskalne rizike javnih preduzeća u okviru Ministarstva finansija, kao koordinacionu jedinicu.<sup>1933</sup> Nadležnosti Direkcije odnose se na vođenje evidencije i izradu izvještaja i analiza o radu javnih

preduzeća i praćenje i procjenu kvaliteta njihovog poslovanja,<sup>1934</sup> ali nema dokaza da je počela da daje rezultate u pogledu informacija za Vladu ili analitičke dokumentacije. Koordinatorska jedinica trenutno nije odgovorna Skupštini i nema definisane odnose sa relevantnim državnim organima, kao što je državna revizorska institucija.

Svako javno preduzeće nije predmet godišnje nezavisne eksterne revizije. Obavezu revizije finansijskih izvještaja imaju samo AD, srednja i velika pravna lica.<sup>1935</sup> Ova odredba dovodi do toga da 23 javna preduzeća nemaju obavezu da vrše godišnju reviziju finansijskih izvještaja.<sup>1936</sup> Revizija se vrši prema Međunarodnim standardima revizije, Međunarodnim računovodstvenim standardima i Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja.<sup>1937</sup>

### INDIKATOR 15.2.4 ODGOVORNOST (PRAKSA)

**U kojoj mjeri postoji efikasan nadzor javnih preduzeća u praksi?**



*Zavisnost odbora javnih preduzeća od vladajućih političkih partija, nedostatak strateških smjernica, kao i problemi u upravljanju, kao što su nejpravičan tretman manjinskih akcionara i neefikasni mehanizmi za nadoknadu štete, dovode do neefikasnog nadzora nad radom javnih preduzeća.*

Odbori državnih preduzeća su u velikoj mjeri zavisni od političkog establišmenta i stoga je nezapamćeno u praksi da odbori javnih preduzeća obavljaju svoju funkciju u korist obaveza javnih usluga kompanije, a ne u korist političkih partija kojima pripadaju. U proteklom periodu, svaka vladajuća koalicija je bila optužena za nekontrolisano zapošljavanje u javnim preduzećima, a javna preduzeća se doživljavaju kao partijski bastioni i način da se poboljša njihov položaj na parlamentarnim izborima (više o nedostatku nezavisnosti vidjeti u 15.1.2).<sup>1938</sup>

Vlada trenutno nema nijedan strateški dokument za javna preduzeća koji bi postavio ciljeve o tome kako

odbori direktora treba da obavljaju svoje funkcije. Odbori su više prepušteni sebi kada je riječ o strateškom vođenju i praćenju upravljanja. Takođe, nema dostupnih informacija o tome da li odbori javnih preduzeća sprovode godišnju evaluaciju kako bi procijenili svoj učinak. Međutim, ovo bi trebalo da se promijeni s obzirom na to da je Vlada u julu 2024. godine usvojila Analizu institucionalnog i regulatornog okvira za poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države. Ovaj dokument navodi niz važnih koraka za reformu javnih preduzeća, stavljajući fokus na transparentnije poslovanje, angažovanje profesionalnog menadžmenta i jačanje kapaciteta institucija koje nadgledaju rad ovih preduzeća. 44. Vlada Crne Gore, formirana 2023. godine, odobrila je dokument u avgustu 2024. godine i zadužila Ministarstvo finansija da pripremi neophodnu dokumentaciju za sprovođenje ovih reformi. Međutim, stvarni napredak će na kraju zavisi od političke volje uključenih partija, jer je njihova posvećenost ključna kako bi reforme zaživjele.

Do sada je bilo primjera da je u javnom preduzeću Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD jedna osoba čak bila imenovana i za predsjednika upravnog odbora i za generalnog direktora.<sup>1939</sup> Takođe, javno preduzeće Turistički centar Durmitor DOO nema odbor direktora kao organ. Umjesto toga, društvom upravlja osnivač, Investiciono-razvojni fond, koji preko svog odbora direktora vrši nadležnosti skupštine akcionara.<sup>1940</sup>

Vlada donosi odluku o tome ko će biti njen predstavnik na skupštini akcionara. Nema mnogo informacija o tome kako se manjinski akcionari tretiraju na skupštini akcionara, ali nekoliko slučajeva je pokazalo da se prema njima postupa pravično<sup>1941</sup> i nepravično. Na primjer, 2022. godine menadžment kompanije je želio da pokrije gubitak od 10 miliona eura povezanog preduzeća (CEDIS DOO koje je 100 % u vlasništvu EPCG AD). Međutim, skupština akcionara nije prihvatila prijedlog odluke kojom bi se smanjila dobit preduzeća na račun manjinskih akcionara. Na istoj sjednici, manjinski akcionari su izrazili neslaganje jer su novi članovi odbora predloženi neposredno prije početka

sjednice i nisu bili upoznati sa biografijama predloženih članova. Suprotno slučaju EPCG, koji je pokazao da se manjinski akcionari mogu tretirati pravično, manjinski akcionari Barske plovidbe AD imaju problema sa rukovodstvom kompanije. Naime, rukovodstvo nastavlja da nezakonito donosi odluke – kao što su pozajmice i zakup imovine velike vrijednosti, bez saglasnosti skupštine akcionara i protiv volje akcionara – koje su štetne po preduzeće.<sup>1942</sup>

U revizorskom izvještaju Barske plovidbe za 2023. se ne navodi ovaj problem.<sup>1943</sup> Koordinaciona jedinica u okviru Ministarstva finansija nema nadležnost da omogući da svi akcionari budu tretirani pravično.

U 2021. godini, od 56<sup>1944</sup> JP, njih 33 je bilo predmet godišnje nezavisne eksterne revizije. Revizori su utvrdili brojne nedostatke u izvještajima, kao i neusaglašenost sa važećim međunarodnim standardima. Postoji i sumnja da upravljačke strukture ne obraćaju pažnju na nalaze u izvještajima jer se isti problemi iznova ponavljaju.<sup>1945</sup> Ne može se izmjeriti efikasnost procedura interne revizije jer izvještaji javnih preduzeća ne sadrže nikakve informacije o radu interne revizije.<sup>1946</sup>

Nema informacija da li javna preduzeća imaju aktivnu politiku komunikacije i konsultacija sa svim akcionarima. Uslov za učešće manjinskih akcionara na izborima za odbore je da pređu cenzus od 5 % akcija. Praksa obično pokazuje da je najmanje jedan član odbora predstavnik manjinskih akcionara u javnim preduzećima (na primjer, Montecargo AD ima jednog predstavnika članova odbora).<sup>1947</sup>

Iako građani imaju pristup mehanizmu za nadoknadu štete, praksa pokazuje da su preduzeća veoma spora u donošenju odluka. Na primjer, EPCG je u periodu od 8. avgusta 2019. do 8. aprila 2020. godine primila 50 prigovora, a riješena su samo četiri, u kojima su korisnici ostvarili pravo na novčanu naknadu zbog niskog kvaliteta pružanja javnih usluga.<sup>1948</sup>

## INDIKATOR 15.2.5 MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

**U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji će obezbijediti integritet javnih preduzeća?**



*Iako postoji određen broj propisa, postoje određene rupe. Ne postoji Kodeks korporativnog upravljanja koji je specifičan za javna preduzeća, a postojeći još uvijek nije revidiran i javna preduzeća nisu obavezna da ga se pridržavaju. Sadašnji zakon o javnim nabavkama predviđa izuzeća od zakona o javnim nabavkama u određenim slučajevima ugovaranja između javnog naručioca i javnih preduzeća.*

Kodeks korporativnog upravljanja u Crnoj Gori je usvojen 2009. godine. Kodeks potiče od Montenegroberze i potpada pod meki zakon, što znači da državna preduzeća nisu obavezna da ga se pridržavaju i da je kodeks prvenstveno namijenjen akcionarskim društvima čije se akcije kotiraju na berzi.<sup>1949</sup> Kodeks, između ostalog, preporučuje način na koji pravna lica treba da se bave sukobom interesa, transparentnošću, korporativnim sukobima i dobrim poslovnim praksama.<sup>1950</sup>

Primanje i davanje mita zabranjeno je Krivičnim zakonikom Crne Gore.<sup>1951</sup> Odgovorno ili drugo lice u privrednom društvu koje za primanje mita prekrši odredbe krivičnih djela protiv platnog prometa i poslovanja, kazniće se zatvorom do osam godina, a za davanje mita do pet godina<sup>1952</sup>. Maksimalna zatvorska kazna za kršenje odredbi krivičnih djela protiv službene dužnosti, koja se odnosi na službena lica u javnim preduzećima, je stroža – dvanaest godina za primanje mita i osam godina za davanje mita<sup>1953</sup>.

Za zloupotrebu položaja u privrednom poslovanju, odgovorno lice može biti osuđeno na kaznu zatvora do deset godina.<sup>1954</sup> Ako je šteta po društvo nastala odlukom upravnog odbora, članovi koji su odgovorni solidarno odgovaraju za pričinjenu štetu.<sup>1955</sup> Ove odredbe se odnose i na javna preduzeća. Odgovornost pravnih lica za krivična

djela, kao i sankcije, predviđene su Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela.<sup>1956</sup> Međutim, Zakon isključuje i ograničava odgovornost pravnih lica kojima je povjereno vršenje javnih ovlašćenja, i ona nisu odgovorna za krivično djelo učinjeno u vršenju tih ovlašćenja.<sup>1957</sup> Takva odredba može ugroziti integritet s obzirom na to da brojna javna preduzeća – u obavljanju svoje aktivnosti – odlučuju o pravima i obavezama građana.

Pravila koja se odnose na transparentnost javnih nabavki podjednako važe i za javna preduzeća i za preduzeća iz privatnog sektora u radu sa državnim organima, što se garantuje objavljivanjem tenderske i druge dokumentacije za nabavku putem elektronskog sistema javnih nabavki.<sup>1958</sup> Međutim, Zakon o javnim nabavkama predviđa izuzeće od opštih pravila nabavke za nabavke između javnih naručilaca i privrednih subjekata u većinskom državnom vlasništvu. Zakon se ne primjenjuje na nabavke koje javni naručilac dodjeljuje javnom preduzeću ako javni naručilac nad njim vrši nadzor.<sup>1959</sup>

Političkim subjektima je zabranjeno da primaju bilo kakvu materijalnu, finansijsku pomoć ili nenovčane priloge od javnih preduzeća.<sup>1960</sup> Takođe, državnim funkcionerima u javnim preduzećima zabranjeno je da vrše aktivnosti lobiranja.<sup>1961</sup>

Javna preduzeća su dužna da odrede lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača.<sup>1962</sup> U prijavljivanju korupcije, identitet zviždača se smatra povjerljivim.<sup>1963</sup> Zviždač ima pravo da traži zaštitu od Agencije za sprječavanje korupcije ili nadležnog suda ako je na bilo koji način ugrožen njegov/njen život ili status zaposlenog.<sup>1964</sup>

## INDIKATOR 15.2.6 MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

**U kojoj mjeri je integritet javnih preduzeća obezbijeđen u praksi?**



*Upošteno govoreći, postoji djelimičan i reaktivan pristup obezbjeđivanju integriteta javnih preduzeća. Činjenica da rukovodeće pozicije uglavnom zauzimaju predstavnici nekadašnje vladajuće partije i dalje podriva integritet javnih preduzeća, uprkos određenom napretku izborom novog glavnog specijalnog tužioca 2022. godine.*

Nema informacija o tome da li je Odjeljenje za unapređenje korporativnog upravljanja pratilo primjenu Kodeksa.<sup>1965</sup> Jedinica u okviru Ministarstva finansija, Direkcija za fiskalne rizike javnih preduzeća, nije uspjela da da dovoljne rezultate.

Sve odluke Agencije za sprječavanje korupcije u vezi sa sukobom interesa javnih funkcionera, uključujući službenike u javnim preduzećima, objavljuju se na internet stranici Agencije. Uvidom u odluke, u 2023. godini, 22 od 227 mišljenja odnosilo se na članstvo državnih funkcionera u organima upravljanja i nadzornim organima javnih preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica<sup>1966</sup>, dok se u 2022. godini 20 od 213 mišljenja odnosilo na članstvo javnih funkcionera u organima upravljanja i nadzornim organima javnih preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica. U slučajevima iz 2022. i 2023. godine, zaključeno je da javni funkcioner može biti član organa upravljanja ili nadzornog organa, ali da po osnovu navedenog članstva ne može ostvariti prihod ili drugu naknadu.<sup>1967</sup> Na primjer, 2021. poslanik je istovremeno bio i izvršni direktor javnog preduzeća Montenegro Bonus.<sup>1968</sup> Drugi slučaj je predsjednik Upravnog odbora EPCG, koji je istovremeno primao naknade od 2017. do 2020. godine sjedeći u Upravnom odboru Prve banke, u kojoj EPCG ima 19 % udjela.

EPCG je odobrila subordinirani kredit od 6 miliona eura Prvoj banci, privatnoj banci čiji je najveći

akcionar brat bivšeg predsjednika Crne Gore, Mila Đukanovića. EPCG sada ne može da podiže novac za investicione projekte jer je Centralna banka Crne Gore zabranila podizanje novca zbog nemogućnosti Prve banke da nastavi poslovanje. Otplata kredita je odlukom Odbora direktora EPCG odložena do 2028. godine, kojim je predsjedavao Đoko Krivokapić, isto lice koje je prekršilo zakon istovremeno sjedeći u odborima oba entiteta.<sup>1969</sup>

Zbog tri decenije duge vladavine Demokratske partije socijalista Crne Gore i njihovih dugogodišnjih koalicionih partnera, o mitu se pričalo samo u medijima. Brojni slučajevi koji se odnose na javna preduzeća čekali su istragu ili krivično gonjenje od strane institucija nadležnih za borbu protiv korupcije.<sup>1970</sup>

Sa istorijskom promjenom Vlade 2020. godine, upravljačke strukture državnih preduzeća su se promijenile, ali su ostale prepune zaposlenih povezanim sa bivšim vladajućim političkim partijama<sup>1971</sup>. Stoga je rizik od mita i korupcije i dalje visok. Međutim, sa izborom novog glavnog specijalnog tužioca 2022. godine, vjeruje se da će početi da se podižu optužnice u otkrivenim slučajevima koji se odnose na državna preduzeća.<sup>1972</sup> U slučaju Plantaža, optužnica je podignuta u martu 2023.<sup>1973</sup> Međutim, kontrola optužnice je po šesti put odgođena u januaru 2024.<sup>1974</sup> U septembru 2024. godine, sud je konačno potvrdio optužnicu.<sup>1975</sup>

Da bi spriječili davanje i primanje mita, javna preduzeća usvajaju interne procedure pod različitim nazivima.<sup>1976</sup> Međutim, nisu sva javna preduzeća usvojila interne procedure.<sup>1977</sup> Agencija za sprječavanje korupcije tvrdi da je nekoliko javnih preduzeća usvojilo Strategiju upravljanja rizicima, ali nije objavilo imena kompanija.<sup>1978</sup>

U izvještajima o sprovođenju planova integriteta, javna preduzeća su navela da je antikorupcijska klauzula sastavni dio svih ugovora o javnim nabavkama.<sup>1979</sup> Takođe, izjava o nepostojanju sukoba interesa je sastavni dio tenderske dokumentacije.<sup>1980</sup> Ne postoje javno dostupne informacije o tome da li su javna preduzeća imala



povlašćeni tretman prilikom dodjeljivanja vladinih ugovora.

Međutim, prilikom potpisivanja pakta o integritetu, preduzeća u državnom vlasništvu bi mogla imati koristi od uvođenja sistema praćenja koji bi vodile organizacije civilnog društva, što bi dodalo novi nivo odgovornosti u proces javnih nabavki.

Nije bilo poznatih slučajeva da su javna preduzeća donirala novac ili nenovčane priloge političkim partijama. Štaviše, nije bilo informacija o tome da li javna preduzeća sprovode, bilo direktno ili preko trećih strana, aktivnosti lobiranja u organima javne uprave, iako postoji veliki rizik da se to dogodi pošto su članovi odbora i izvršni direktori visokorangirani zvaničnici političkih partija.

Većina javnih preduzeća ima dostupne kanale za prijave zviždača. Međutim, 2021. godine, državna preduzeća su navela da nije bilo prijava zaposlenih ili drugih ljudi licu ovlašćenom za prijem i postupanje po prijavama zviždača.<sup>1981</sup> Odsustvo prijava zaposlenih ili drugih ljudi u proteklom periodu moglo bi biti pokazatelj da se ne osjećaju sigurnim da koriste kanale javnih preduzeća za prijavu korupcije.

Jedini relevantan primjer zviždača koji je prijavio korupciju u jednom državnom preduzeću je Biljana Knežević, koja je osporila zakonitost zapošljavanja imenovanog direktora u kompaniji Aerodromi Crne Gore, Petra Radulovića.<sup>1982</sup> Suđenje u ovom slučaju je u toku.<sup>1983</sup>

## INTERAKCIJE

Tri stuba sa kojima javna preduzeća imaju najviše interakcija su izvršna vlast, tužilaštvo i političke partije.

**Političke partije** su povezane sa javnim preduzećima u smislu da su to subjekti čiji kadar zauzima rukovodeća mjesta u javnim preduzećima, i taj odnos se obično zasniva na sporazumu između partija vladajuće koalicije. Praksa političkog imenovanja negativno utiče na antikorupcijski rad zbog mogućeg nepotizma pri zapošljavanju. Ova praksa se nije promijenila nakon velike promjene vlasti 2020. godine, pošto je nova vladajuća koalicija započela proces prekomjernog zapošljavanja u državnim preduzećima sopstvenim kadrovima.<sup>1984</sup> Porastao je i broj zaposlenih nakon promjene vlasti 2020. godine. Na primjer, EPCG je krajem 2021. imala 14 % više zaposlenih u odnosu na prethodnu godinu, a Rudnik uglja 24 % više.<sup>1985</sup> Portal Analitika je u septembru 2023. objavio da je EPCG za dvije godine povećala broj zaposlenih za 30 %<sup>1986</sup>

Odnos **izvršne vlasti** sa javnim preduzećima uglavnom je fokusiran na nadzor kroz kreiranje politika koje će davati smjernice za napredak javnih preduzeća. Ministar finansija 42. Vlade tvrdio je da su rukovodioci javnih preduzeća tražili finansijsku i stručnu pomoć. Ministarstvo je odgovorilo na molbu osnivanjem novog javnog preduzeća koje bi bilo odgovorno za nadzor i praćenje finansijske situacije javnih preduzeća.<sup>1987</sup> Međutim, kompanija je likvidirana nakon što je formirana 43. Vlada, uz tvrdnje da je entitet osnovan kako bi bio vlasnik svakog javnog preduzeća, što nije u skladu sa pravnim sistemom države.<sup>1988</sup>

Kada je 2020. godine okončana tridesetogodišnja vladavina koalicije predvođene DPS-om, novoimenovano rukovodstvo počelo je da šalje inicijative tužilaštvu za istragu eventualnih zloupotreba položaja od strane prethodnog rukovodstva. Promjene u tužilaštvu 2022. godine i nekoliko podignutih optužnica zbog sumnje u zloupotrebu položaja u javnim preduzećima, mogle bi da budu ohrabrujući pokazatelj sprovođenja

zakona u suzbijanju korupcije u državnim preduzećima.<sup>1989</sup>

Međutim, tužilaštvo već istražuje moguće zloupotrebe koje je sprovodilo novo rukovodstvo u Rudniku uglja Pljevlja, koje je imenovano nakon promjene vlasti 2020. godine.<sup>1990</sup>

## PREPORUKE

- + Vlada treba da formira centralnu koordinacionu jedinicu za praćenje u Vladi Crne Gore koja će se baviti svim pitanjima od značaja za rad i poslovanje javnih preduzeća, kao i ekvivalentne centralne koordinacione jedinice u svakom od organa lokalne uprave, za javna preduzeća na lokalnom nivou.
- + Vlada treba da donese novi zakon (bilo kao amandmane na Zakon o privrednim društvima ili novi zakon koji posebno reguliše rad javnih preduzeća) kako bi regulisala aspekte rada javnih preduzeća koji se odnose na odgovornost, transparentnost, upravljanje sredstvima, imenovanje odbora i izvršnih direktora, kao i mehanizme izvještavanja i nadzora.
  - Transparentnost treba regulisati uvođenjem obaveze da dokumentacija od značaja za njihov rad, a koja se tiče prioritetnog zapošljavanja, zaključenih ugovora, zarada, sprovedenih javnih nabavki, godišnjih izvještaja o radu, finansijskih i revizorskih izvještaja itd., bude dostupna javnosti. Takođe, potrebno je uvesti obavezu prijavljivanja novih zaposlenih tokom izbornih procesa Agenciji za sprječavanje korupcije.
  - Odgovornost bi trebalo regulisati tako što bi se uvela obaveza direktnog izvještavanja Vladi (i tom novoosnovanom organu), i tako što bi se uvela obavezna godišnja nezavisna eksterna revizija za svako javno preduzeće, kao i da se nadzor primjenjuje na svako od njih, a ne sistematski.
  - Upravljanje fondovima treba da bude regulisano tako što će se zahtijevati određeni nivo obrazovanja i iskustva relevantnog za poziciju prilikom imenovanja članova odbora i generalnih direktora u javnim preduzećima, i definisanjem jasnih procedura i procesa za imenovanje organa upravljanja svih javnih preduzeća.
  - Imenovanja na rukovodeće pozicije treba regulisati tako što će javni oglasi i provjera kandidata biti obavezni, smaniti nivo partijskih imenovanja.
- Mehanizmi izvještavanja i nadzora treba da budu regulisani tako što će sva javna preduzeća biti obavezna da izvještavaju Ministarstvo finansija putem godišnjih revizorskih izvještaja, izvještaja finansijskog upravljanja, i izvještaja o nepravilnostima.
- + Vlada treba da izmijeni zakon o reviziji kako bi se uvela obaveza za javna preduzeća koja nemaju obavezu da imaju komisiju za reviziju, da moraju imati člana odbora koji je stručnjak za računovodstvo.
- + Vlada treba da izmijeni Zakon o reviziji tako da sva javna preduzeća budu podvrgnuta obaveznoj eksternoj reviziji godišnjih finansijskih izvještaja.

## IZVORI

- <sup>1856</sup> Institut alternativa. Čija su naša javna preduzeća?, <https://mojnovac.me/>.
- <sup>1857</sup> Evropska banka za obnovu i razvoj, 2020., *Economic Performance of State-Owned Enterprises in Emerging Economies (Ekonomski učinak državnih preduzeća u zemljama u razvoju)*,. <https://www.ebrd.com/documents/admin/economic-performance-of-stateowned-enterprises-in-emerging-economies.pdf>, str. 9.
- <sup>1858</sup> Svjetska banka, 2023, *The Business of the State: The EBRD-EIB-World Bank Group Report*. World Bank Publications (*Poslovanje države: Izvještaj grupe EBRD-EIB-Svjetske banke*. Publikacije Svjetske banke), <https://www.worldbank.org/en/publication/business-of-the-state/>, str. 5.
- <sup>1859</sup> Član 9 stav 7.5 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c24fc87d-b5ad-4673-8c48-e69099aff49a?version=1.0>).
- <sup>1860</sup> Vijesti. 2022. Ibrahimović ukida borbu protiv korupcije: Neko iz MKI je grubo falsifikovao dopis Uprave za kadrove, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/612357/ibrahimovic-ukida-borbu-protiv-korupcije-neko-iz-mki-je-grubo-falsifikovao-dopis-uprave-za-kadrove>.
- <sup>1861</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/9eda66c3-3fc1-4cfc-bc04-ccf61a5ae2e6> (posjećeno 22. avgusta 2022.).
- <sup>1862</sup> Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija, Analiza institucionalnog i regulatornog okvira za poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/92369fa5-5ab5-4901-a19c-9d76a42ac3cf>.
- <sup>1863</sup> Vlada Crne Gore, Analiza institucionalnog i regulatornog okvira za poslovanje javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države – zaključci, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/107aab71-1974-47bd-ad57-b2ddb3efcfc6>.
- <sup>1864</sup> Zakon o privrednim društvima, Službeni list 65/2020, 146/2021, 4/2024, <https://pn2.propisi.net/?di=rp232162&dt=rp&dl=88747>; Zakon o radu, Službeni list, 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024,86/2024, 84/2024,86/2024 <https://pn2.propisi.net/?di=rp225495&dt=rp&dl=85974>.
- <sup>1865</sup> Uglješa Ugi Zvekić, et al., Organised corruption: Political financing in the Western Balkans, 2023, Global Initiative Against Transnational Organised Crime (Organizovana korupcija: Političko finansiranje na Zapadnom Balkanu, 2023, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala,) str. 33, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/06/Ugi-Zvekić-et-al-Organized-corruption-Political-financing-in-the-WB-GI-TOC-June-2023.pdf>.
- <sup>1866</sup> Biznis CG Portal. 2024. ANALIZA: Ojačati vlasništvo države u preduzećima, <https://bizniscg.me/2024/08/01/analiza-ojacati-vlasnistvo-drzave-u-preduzecima/>.
- <sup>1867</sup> Kako je propisano članom 51. Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list CG“, br. 20/14, 56/14, 70/17, 4/18 i 55/18). Vlada može uticati na javna preduzeća izdavanjem državne garancije za otplatu ugovora o kreditu kroz godišnji zakon o budžetu, koja se može dati samo za finansiranje kapitalnih projekata u skladu sa članom 53. Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. Crne Gore“, br. 20/14, 56/14, 70/17, 4/18 i 55/18).
- <sup>1868</sup> Kako je propisano članom 5. Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18). Država je pokušala da utiče na svoj ekonomski razvoj usvajanjem Zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju “Montenegro Airlines” A.D. („Sl. list CG“, br. 74/19), za koji je Agencija za spječavanje konkurencije ocijenila da nije usklađen sa zakonom, i preduzeće je moralo da vrati dodijeljena sredstva (vidjeti više na: [https://azzk.me/dp/images/docs/Savjet\\_rjeenje\\_-\\_Zakon\\_o\\_ulaganju\\_u\\_konsolidaciju\\_i\\_razvoj\\_Montenegro\\_Airlines\\_ad\\_Podgorica.pdf](https://azzk.me/dp/images/docs/Savjet_rjeenje_-_Zakon_o_ulaganju_u_konsolidaciju_i_razvoj_Montenegro_Airlines_ad_Podgorica.pdf)). Mehanizam za zaustavljanje selektivnog miješanja države je očigledno dobro postavljen.
- <sup>1869</sup> Uporediti: član 89 stav 2 Zakona o energetici („Sl. list CG“, br. 05/16, 51/17,82/20, 29/2022) i član 63 stav 1 Zakona o željeznici („Sl. Crne Gore“, br. 27/13).
- <sup>1870</sup> Član 89 stav 6 Zakona o energetici („Sl. list CG“, br. 05/16, 51/17 i 82/20).
- <sup>1871</sup> Član 90 stav 1, *Ibid*.
- <sup>1872</sup> Uporedi: član 91 st. 3 i 5 Zakona o energetici („Sl. list CG“, br. 05/16, 51/17 i 82/20) i član 65 st. 1 i 5 Zakona o željeznici („Sl. list Crne Gore“, br. 27/13). Ukoliko se sredstva koriste na nezakonit način, Regulatorna agencija za energetiku treba da im naloži povraćaj sredstava (u skladu sa članom 91 stav 4 Zakona o energetici („Sl. list CG“, br. 05/16, 51/17 i 82/20)).
- <sup>1873</sup> Iako su sva javna preduzeća bila u obavezi da se reorganizuju u roku od tri godine prema Zakonu o privrednim društvima kada je donijet Zakon o unaprjeđenju poslovnog ambijenta („Službeni list CG“, br. 41/10 i 18/19), tri JP (JP Radio Televizija Crne Gore, Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore i Javno preduzeće za nacionalne parkove Crne Gore) i dalje posluju u obliku „javnog preduzeća“, što je sada nepoznat oblik organizovanja preduzeća po Zakonu o privrednim društvima. Javno preduzeće kao oblik preduzeća više ne postoji zbog prestanka važenja Zakona o javnim preduzećima. Ipak, tri pomenuta preduzeća nastavljaju da rade onako kako su osnovana posebnim zakonima. Vrijedi napomenuti da javna preduzeća mogu poslovati u zonama slobodne trgovine, kao i privatna preduzeća. Korisnici slobodne zone uživaju pogodnosti predviđene Zakonom o slobodnim zonama („Sl. list RCG“, br. 42/04 i „Sl. list CG“, br. 11/07, 76/08, 73). /10, 40/11 i 40/16) i drugim propisima jer ne podliježu carinama, carinskim naknadama i porezu na dodatu vrijednost, a mogu imati koristi od skladištenja robe u bescarinskom režimu neograničeno, niske stope poreza na dobit, pojednostavljene procedure i dr.

<sup>1874</sup> Fond radi „u cilju podrške ekonomskoj politici Vlade Crne Gore i podsticanja ubrzanog ekonomskog razvoja Crne Gore“ u skladu sa članom 2 Zakona o investiciono-razvojnom fondu Crne Gore („Službeni list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17).

<sup>1875</sup> Član 12 Zakona o investiciono-razvojnom fondu Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17.

<sup>1876</sup> VOA. 2024. Milatović opet vratio zakone Skupštini, Spajić ga optužio da opstruira program Evropa sad 2, <https://www.glasamerike.net/a/milatovi%C4%87-opet-vratio-zakone-skup%C5%A1tini-spajic%C4%87-ga-optu%C5%BEio-da-opstruira-program-evropa-sad-2/7777069.html>.

<sup>1877</sup> Zakon o privrednim društvima („Sl. list CG“, br. 65/20, 146/2021 i 4/2024).

<sup>1878</sup> Međutim, u posebnim zakonima javnih preduzeća postoje odredbe koje mogu ograničiti miješanje. Na primjer, članove odbora Radio Televizije Crne Gore predlažu relevantne institucije/subjekti, kao što su univerziteti, nevladine organizacije, Privredna komora, sindikati i dr. u skladu sa članom 31. Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore. („Sl. list CG“, br. 80/20). Takođe, generalnog direktora imenuju članovi odbora nakon raspisivanja javnog konkursa.

<sup>1879</sup> CDM Portal. 2024. Boris Raonić ponovo izabran za generalnog direktora, <https://www.cdm.me/drustvo/boris-raonic-ponovo-izabran-za-generalnog-direktora-rtcg/>.

<sup>1880</sup> Uglješa Ugi Zvekić, et al., Organised corruption: Political financing in the Western Balkans, 2023, Global Initiative Against Transnational Organised Crime (Organizovana korupcija: Političko finansiranje na Zapadnom Balkanu, 2023, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala), str. 33, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/06/Ugi-Zvekić-et-al-Organized-corruption-Political-financing-in-the-WB-GI-TOC-June-2023.pdf>; Lela Šćepanović, Partokratija u srži ko god da je na vlasti u Crnoj Gori, RFE/RL, 20. jun, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vlast-partokratija/31906695.html>; Srđan Janković, Sve veći gubici i sve više zaposlenih u dijelu državnih firmi u Crnoj Gori, RFE/RL, 24. novembar, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-drzavne-firme/31577234.html>.

<sup>1881</sup> Odgovor Ministarstva za kapitalne investicije na poslaničko pitanje od 25.05.2021. <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/230/3650-00-61-2-21-128.pdf>.

<sup>1882</sup> Ko što su: kupovina, prodaja, zakup, zamjena, sticanje. ili drugi način raspolaganja.

<sup>1883</sup> Član 35 stav 2 tačka 4b („Službeni list RCG“, br. 06/02).

<sup>1884</sup> Vidjeti više na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/461405/potpuni-krah-barske-plovidbe-vrijednost-debelo-u-minusu-vlada-ce-vracati-40-miliona> (posjećeno 27. jula 2022). Takođe, Vlada je izdala državnu garanciju za ugovor o kreditu Barske plovidbe od 46 miliona dolara, a zbog nemogućnosti kompanije da otplati kredit, Vlada je iz Zakona o budžetu za 2019. godinu obezbijedila pomoć od 3 miliona eura za servisiranje kredita. Agencija za zaštitu konkurencije je 2021. godine odlučila da pokrene ispitni postupak za utvrđivanje da li je državna pomoć dodijeljena u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

<sup>1885</sup> Vijesti. 2024. Vlada opet plaća milionske rate za brodove, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/718428/vlada-opet-placa-milionske-rate-za-brodove>.

<sup>1886</sup> Radio Slobodna Evropa. 2021. Sve veći gubici i sve više zaposlenih u dijelu državnih firmi u Crnoj Gori, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-drzavne-firme/31577234.html>.

<sup>1887</sup> Biznis Cg. 2023. EPCG, Plantaže, Monteput i Aerodromi od 2020. zaposlili skoro dvije hiljade novih radnika, <https://bizniscg.me/2023/05/20/partijsko-zaposljavanje-epcg-plantaze-monteput-i-aerodromi-od-2020-zaposlili-skoro-dvije-hiljade-novih-radnika/>.

<sup>1888</sup> MANS. 2023. Radnici EPCG u junu dobijaju trinaestu platu, uprava tvrdi da to nema veze sa izborima, <https://www.mans.co.me/en/?p=9525>.

<sup>1889</sup> Javna preduzeća su takođe bila dio dogovora, a mediji su procureli dokument koji pokazuje na koje funkcije će partije postaviti svoje članove (vidjeti više na: <https://www.cdm.me/politika/nova-vlast-podijelila-mjesta-po-dubini-procitajte-sta-je-kome-pripalo/>).

<sup>1890</sup> Vlada Crne Gore, Informacija o praćenju fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, dostupno na <https://www.gov.me/dokumenta/5237cf5e-85ed-421e-a48e-12c353cdbaaf>.

<sup>1891</sup> Međutim, ne djeluje da je ovaj problem u međuvremenu nestao jer je nova Vlada izvršila upitna imenovanja u Upravnom odboru Crnogorske plovidbe. Vlada je odabrala politički aktivne ljude dok je smjenjivala rukovodstvo Crnogorske plovidbe AD koja se konačno malo oporavila završivši 2021. godinu sa profitom, nakon nekoliko sumornih godina kada kompanija nije mogla da otplati kredite (vidjeti više na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/611296/smijenili-uspjesne-u-crnogorsku-plovidbu-doveli-supruge-i-aktiviste>).

<sup>1892</sup> Marko Sošić i Nikola Martinović, Čija su naša javna preduzeća?, Institut alternativa, str. 32, <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>.

<sup>1893</sup> Ibid, str. 32.

<sup>1894</sup> Međutim, privatizovana solana „Bajo Sekulić“ uputila je zahtjev Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte za davanje mišljenja da je preduzeće platilo tržišnu vrijednost nepokretnosti u postupku privatizacije. Savjet je odbio zahtjev tvrdeći da se nisu stekli uslovi za pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine, zbog nespornog državnog vlasništva nad zemljištem preduzeća. (vidjeti više na: <https://www.gov.me/clanak/savjet-za-privatizaciju-nesporno-drzavno-vlasnistvo-nad-zemljistem-solane-u-ulcinju>). Akcionari spremaju tužbe nakon što je država upisana kao vlasnik Solane. (vidjeti više na: <https://www.bankar.me/2022/07/03/akcionari-spremaju-tuzbe-nakon-sto-je-drzava-upisana-kao-vlasnik-solane/>).

<sup>1895</sup> CDM. 2024. Ojačati vlasništvo države u preduzećima, <https://www.cdm.me/ekonomija/ojacati-vlasnistvo-drzave-u-preduzecima/>.

<sup>1896</sup> Kako je propisano članom 115. Zakona o privrednim društvima („Sl. list CG“, br. 65/20, 146/2021, 4/2024). Takođe, preduzeća treba da dostave CRPS-u dokumentaciju o svakoj daljoj promjeni navedenih stavki u skladu sa članom 119. Zakona o privrednim društvima. Takođe, sve informacije koje se dostavljaju CRPS-u objavljuju se u Službenom listu Crne Gore u skladu sa članom 119. Zakona o privrednim društvima.

<sup>1897</sup> Član 202. stav 1. tačka 2, *Ibid.*

<sup>1898</sup> Zakon o tržištu kapitala („Sl. list CG“, br. 01/18), član 388 stav 1 tačka 4.

<sup>1899</sup> Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“, br. 44/12 i 30/17), član 12 stav 1 tačka 9.

<sup>1900</sup> Institut alternativa. 2024. Četvrtina državnih preduzeća krije ugovore direktora, <https://institut-alternativa.org/cetvrtina-drzavnih-preduzeca-krije-ugovore-direktora/>.

<sup>1901</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“, br. 44/12 i 30/17), član 12. stav 1. tačka 7.

<sup>1902</sup> Zakon o računovodstvu i reviziji („Sl. list RCG“, br. 69/05 i „Sl. list CG“, br. 80/08, 73/10 i 32/11), član 3 stav 1.

<sup>1903</sup> Zakon o računovodstvu i reviziji („Sl. list RCG“, br. 69/05 i „Sl. list CG“, br. 80/08, 73/10 i 32/11), član 6.

<sup>1904</sup> Zakon o poreskoj administraciji („Sl. list CG“, br. 65/2001, 80/2004, 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021), član 113a.

<sup>1905</sup> Kako je propisano članom 71. Zakona o sprječavanju korupcije („Službeni list CG“, br. 53/14 i 42/17). Nakon toga, JP moraju da podnesu Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta Agenciji za sprječavanje korupcije u skladu sa članom 77 Zakona o sprječavanju korupcije.

<sup>1906</sup> Zakon o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br. 54/2024), član 75.

<sup>1907</sup> Član 9 stav 7.5 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c24fc87d-b5ad-4673-8c48-e69099aff49a?version=1.0>).

<sup>1908</sup> Član 9 stav 7.5 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c24fc87d-b5ad-4673-8c48-e69099aff49a?version=1.0>).

<sup>1909</sup> Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023, str. 73, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf).

<sup>1910</sup> Vijesti. 2022. Predlog KEP: Vlada da ugasi Montenegro Works, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/614006/predlog-kep-vlada-da-ugasi-montenegro-works>; Dan. 2022. Manjinska vlada odlučila da likvidira "Montenegro Works", <https://www.dan.co.me/vijesti/ekonomija/manjinska-vlada-odlucila-da-likvidira-montenegro-works-5129430>.

<sup>1911</sup> Internet stranica Centralnog registra privrednih subjekata, <http://www.crps.me/>.

<sup>1912</sup> Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO, EPCG-Solar-gradnja DOO, i Montenegro Bonus DOO.

<sup>1913</sup> Proveriti: Elektroprivreda Crne Gore AD u Centralnom registru privrednih subjekata.

<sup>1914</sup> Internet stranica Centralnog klirinškog depozitarnog društva, <http://www.cda.me/ME/Stranice/Naslovna.aspx>.

<sup>1915</sup> U skladu sa članom 50 stav 1 Zakona o Nacionalnom javnom emiteru Radio Televizija Crne Gore (“Službeni list CG“, br.

60/2024). Obaveza objavljivanja godišnjeg finansijskog izvještaja o korišćenju dobijenih finansijskih sredstava na internet stranici se poštuje i i dostupna je široj javnosti.

([https://www.rtcg.me/upload//media/2022/6/24/9/36/915/1206605/FINANSIJSKI\\_IZVJESTAJ\\_RTCG\\_2021.pdf](https://www.rtcg.me/upload//media/2022/6/24/9/36/915/1206605/FINANSIJSKI_IZVJESTAJ_RTCG_2021.pdf) (Napomena: Preuzmite na linku)).

<sup>1916</sup> Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/5fc0e63b-958d-4a52-aa07-0dcaa04488ff> (posjećeno 22. avgusta 2022.).

<sup>1917</sup> Institut alternativa formirao je Indeks transparentnosti za JP, koji se sastoji od 10 kriterijuma: Da li preduzeće ima svoju internet stranicu?, Da li su na internet stranici preduzeća dostupni zapisnici sa sjednica organa upravljanja preduzeća?, Da li su na internet stranici preduzeća dostupne odluke organa upravljanja i rukovođenja preduzeća?, Da li je na internet stranici preduzeća dostupan podatak o broju zaposlenih u preduzeću? Da li je na internet stranici dostupan (ažurirani) akt o sistematizaciji i organizaciji preduzeća? Da li preduzeće odgovara na zahtjeve za SPI?, Da li je preduzeće objavilo spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa izvršenjem javne funkcije?, Da li preduzeće objavljuje informacije o sponzorstvima, donacijama i novčanim pomoćima pravnim i fizičkim licima?, Da li preduzeće ima pravilnik kojim definiše primjenu instituta poslovne tajne? Izvor: Institut alternativa, Čija su naša javna preduzeća?, str 57, <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>.

<sup>1918</sup> Institut Alternativa, Čija su naša javna preduzeća?, str 57, <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>.

<sup>1919</sup> Institut alternativa, Čija su naša javna preduzeća?, str. 58, <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>.

<sup>1920</sup> Vidjeti: <https://mojnovac.me/transparentnost/drzavna>; Institut alternativa, Crna rupa javnog sektora, <https://media.institut-alternativa.org/2024/09/T-Index-ENG.pdf>.

<sup>1921</sup> Baza podataka i izvještaj dostupni na sajtu Ministarstva kapitalnih investicija: <https://www.gov.me/mki/privredna-drustva>.

<sup>1922</sup> Internet portal Bankar.me. 2022. Još bez sumarnog izvještaja o radu državnih kompanija, <https://www.bankar.me/2022/07/22/jos-bez-sumarnog-izvjestaja-o-radu-drzavnih-kompanija/>.

<sup>1923</sup> Postoji i stvarna zabrinutost oko toga da li su podaci koje je prikupilo Ministarstvo kapitalnih investicija u potpunosti tačni, jer je generalni direktor DOO CEDIS gostujući u jednoj TV emisiji rekao ministru za kapitalne investicije da podaci koje je iznio nisu tačni, iako su ih oni dostavili Ministarstvu, <https://www.youtube.com/watch?v=yvsf1ZA2Vp8>.

<sup>1924</sup> Vijesti. 2024. Spremaju zakon za državna preduzeća, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/725793/spremaju-zakon-za-drzavna-preduzeca>.

- <sup>1925</sup> Vidjeti: <https://mojnovac.me/transparentnost/drzavna>; Institut alternativa, Crna rupa javnog sektora, <https://media.institut-alternativa.org/2024/09/T-Index-ENG.pdf>.
- <sup>1926</sup> EPCG AD i Plantaže 13. jul (oba izvještaja su dostupna na: <https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal>).
- <sup>1927</sup> Član 129. Zakona o privrednim društvima („Sl. list CG“, br. 65/20, 146/2021, 4/2024).
- <sup>1928</sup> Član 297. st.1 i 2, *Ibid.*
- <sup>1929</sup> Član 297. st. 3,4 i 5, *Ibid.*
- <sup>1930</sup> Kako je propisano članom 108 stav 5 Zakona o privrednim društvima.
- <sup>1931</sup> Mikro pravna lica su ona koja ne prelaze dva od sljedeća tri kriterijuma: prosječan broj zaposlenih do deset, ukupan prihod na godišnjem nivou do 700.000,00 € i ukupna aktiva do 350.000,00 €; mala pravna lica su ona koja ne prelaze dva od sljedeća tri kriterijuma: prosječan broj zaposlenih u poslovnoj godini do 50, ukupan prihod na godišnjem nivou do 8.000.000,00 €, ukupna aktiva do 4.000.000,00 €; srednja pravna lica su ona koja nijesu mikro i mala pravna lica, a koja ne prelaze dva od sljedeća tri kriterijuma: prosječan broj zaposlenih u poslovnoj godini do 250, ukupan prihod na godišnjem nivou do 40.000.000,00 €, ukupna aktiva do 20.000.000,00 €; velika pravna lica su ona koja prelaze dva od tri kriterijuma za srednja pravna lica. Izvor: Zakon o računovodstvu, Sl. list CG, br. 145/21, čl. 6 i 10, <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-racunovodstvu-2/>.
- <sup>1932</sup> Član 16e Zakona o računovodstvu i reviziji („Sl. list RCG“, br. 69/05 i „Sl. list CG“, br. 80/08, 73/10 i 32/11).
- <sup>1933</sup> Član 9 stav 7.5 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c24fc87d-b5ad-4673-8c48-e69099aff49a?version=1.0>).
- <sup>1934</sup> Član 9 stav 7.5 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c24fc87d-b5ad-4673-8c48-e69099aff49a?version=1.0>).
- <sup>1935</sup> Član 29. Zakona o reviziji („Sl. list CG“, br. 01/17).
- <sup>1936</sup> Institut alternativa, Čija su naša javna preduzeća?, str 21, <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>.
- <sup>1937</sup> Član 3. Zakona o računovodstvu i reviziji („Sl. list RCG“, br. 69/05 i „Sl. list CG“, br. 80/08, 73/10 i 32/11).
- <sup>1938</sup> Pobjeda. 2022. Partitokratija u srži ko god da je na vlasti u Crnoj Gori, <https://www.pobjeda.me/clanak/partitokratija-u-srzi-ko-god-da-je-na-vlasti-u-crnoj-gori>.
- <sup>1939</sup> Investiciono-razvojni fond, dr Irena Radović, <https://www.irfcg.me/clanak/dr-irena-radovic-2-2>.
- <sup>1940</sup> Statut Turističkog centra Durmitor DOO, broj 0201-524, usvojen 17.12.2018.).
- <sup>1941</sup> Vijesti. 2022. Skupština akcionara EPCG odbila knjižna odobrenja za CEDIS, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/610885/skupstina-akcionara-epcg-odbila-knjizna-odobrenja-za-cedis>. Manjinski akcionari nemaju pravo da biraju svog predstavnika u odboru EPCG jer imaju samo 1,3 % akcija, ali je važno vidjeti kako kompanija komunicira sa svojim akcionarima.
- <sup>1942</sup> Vijesti. 2021. Jovović: Tajicev tekst je pun neistina, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/562567/jovovic-tajicev-tekst-je-pun-neistina>.
- <sup>1943</sup> Izvještaj o reviziji za Barsku plovidbu AD dostupan je na linku: <https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal>.
- <sup>1944</sup> Sva javna preduzeća su dostupna na: <https://javnapreduzeca.mojnovac.me/>.
- <sup>1945</sup> Izvještaj o rezultatima eksterne revizije u državnim preduzećima Crne Gore za period od 2016. do 2020. godine, str. 4 (dostupno na: <https://crnagoraradi.me/dokumenta.html>).
- <sup>1946</sup> Sošić, M., Martinović, N. (2021): *Čija su naša javna preduzeća?*, Institut alternativa, Podgorica, str. 27 (dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2022/04/Cija-su-nasa-javna-preduzeca-FINAL.pdf>).
- <sup>1947</sup> eKapija. 2021. Izabrani novi članovi Odbora direktora kompanije Montecargo, <https://me.ekapija.com/news/3203578/izabrani-novi-clanovi-odbora-direktora-kompanije-montecargo>.
- <sup>1948</sup> Pobjeda. 2020. Primljeno 50 prigovora zbog nestanka struje, riješena četiri, <https://www.pobjeda.me/clanak/primljeno-50-prigovora-zbog-nestanka-struje-rijesena-cetiri>.
- <sup>1949</sup> Kodeks korporativnog upravljanja, str. 5, <https://www.portofkotor.com/files/documents/Kodeks%20korporativnog%20upravljanja.pdf>.
- <sup>1950</sup> Kodeks je dostupan na: <https://www.portofkotor.com/files/documents/Kodeks%20korporativnog%20upravljanja.pdf> (posjećeno 2. septembra 2022). Montenegroberza je takođe izradila Scorecard, koji mjeri procenat sprovođenja Kodeksa od strane kompanija (Scorecard je dostupan na: [https://mnse.me/upload/documents/eng/SCORECARD\\_MontenegroStockEx\\_final.pdf](https://mnse.me/upload/documents/eng/SCORECARD_MontenegroStockEx_final.pdf) (posjećeno 11. septembra 2022)).
- <sup>1951</sup> Kojim se primanje mita inkriminiše za dva različita djela: 1) krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja i 2) krivična djela protiv službene dužnosti prema Krivičnom zakoniku Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 70/03, 13) /04, 47/06 i „Službeni list CG“, br. 40/08, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/ 15, 58/15, 44/17, 49/18, 03/20, 26/21, 144/21 i 145/21, 110/2023).
- <sup>1952</sup> Član 276a stav 1 i 276b stav 1, *Ibid.*
- <sup>1953</sup> Član 423. stav 1. i 424. stav 1, *Ibid.*
- <sup>1954</sup> Član 272, *Ibid.*
- <sup>1955</sup> Član 165. Zakona o privrednim društvima („Sl. list CG“, br. 65/20).
- <sup>1956</sup> Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela („Sl. list RCG“, br. 02/07, 13/07 i „Sl. list CG“, br. 73/10, 30/12 i 39/16)).

<sup>1957</sup> Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela („Službeni list RCG“, br. 02/07, 13/07 i „Službeni list CG“, br. 73/10, 30/12 i 39/16)), član 2,

<https://www.pravosudje.me/static/drtz/doc/Zakon%2520o%2520odgovornosti%2520pravnih%2520lica%2520za%2520krivic%2520na%2520djela.pdf>.

<sup>1958</sup> Član 45. Zakona o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 74/19).

<sup>1959</sup> Npr. kada organe upravljanja DP-a imenuje naručilac. Osim toga, opšta pravila nabavki se podjednako primjenjuju na preduzeća u državnom vlasništvu i preduzeća u privatnom sektoru.

<sup>1960</sup> Kako je propisano članom 33 stav 1 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Službeni list CG“, br. 03/20 i 38/20). Pored toga, član 193a Krivičnog zakonika predviđa individualnu odgovornost javnog funkcionera koji koristi imovinu javnih preduzeća u izborne svrhe, i u tom slučaju lice može biti osuđeno na kaznu zatvora u trajanju do pet godina.

<sup>1961</sup> Član 14. Zakona o lobiranju („Sl. list CG“, br. 52/14).

<sup>1962</sup> U skladu sa članom 49 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije („Službeni list CG“, br. 53/14 i 42/17). Zviždači takođe imaju mogućnost da prijave koruptivne radnje Agenciji za sprječavanje korupcije.

<sup>1963</sup> Članovi 46 i 47, *Ibid.*

<sup>1964</sup> Članovi 58, 59, i 68, *Ibid.*

<sup>1965</sup> Odjeljenje za unapređenje korporativnog upravljanja (u okviru Ministarstva za kapitalne investicije) koje je prestalo da postoji, obavještavalo je javnost putem kvartalnih izvještaja o javnim preduzećima koja su usvojila Kodeks korporativnog upravljanja. Treba bi naglasiti da Montenegroberza ne objavljuje *Scorecards* za preduzeća u državnom vlasništvu — koji se koriste za ocjenu sprovođenja Kodeksa.

<sup>1966</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, 2024, str. 2,

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf).

<sup>1967</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, 2024, str. 2,

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_rezultata\\_rada\\_ASK\\_u\\_2023\\_hQVP7I2.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rezime_rezultata_rada_ASK_u_2023_hQVP7I2.pdf); Agencija za sprječavanje korupcije, 2023, str. 15, [https://antikorupcija.me/media/documents/Rezime\\_Izvjete%2520o%2520radu\\_ASK\\_u\\_2022..pdf](https://antikorupcija.me/media/documents/Rezime_Izvjete%2520o%2520radu_ASK_u_2022..pdf).

<sup>1968</sup> Aktuelno, Radoš Zečević iz DF pod lupom zbog mogućeg sukoba interesa: Istovremeno poslanik i direktor Montenegrobonusa! 30. septembar 2021. godine, <https://www.aktuelno.me/politika/rados-zecevic-iz-df-pod-lupom-zbog-moguceg-sukoba-interesa-istovremeno-poslanik-i-direktor-montenegrobonusa/>.

<sup>1969</sup> Odluke o sukobu interesa svih javnih funkcionera dostupne su na sajtu Agencije, gdje ih je moguće filtrirati:

<https://www.antikorupcija.me/me/biblioteka/dokumenta/odluke/>;

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_Rado%2520Ze%2520Devic%2520C4%252087.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_Rado%2520Ze%2520Devic%2520C4%252087.pdf) (posjećeno 12. septembra 2022.);

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_%2520C4%252090oko\\_Krivokapi%2520C4%252087\\_redacted.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_%2520C4%252090oko_Krivokapi%2520C4%252087_redacted.pdf) (posjećeno 12. septembra 2022.);

deset najvećih akcionara banke: <https://www.prvabankacg.com/akcionari.php> (posjećeno 12. septembra 2022.);

<https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/620849/cbcg-zabranila-da-epcg-podigne-novac-iz-prve-banke> (posjećeno 12. septembra 2022.).

<sup>1970</sup> Javnim preduzećima se takođe upravljalo na netransparentan način, a civilno društvo je imalo problema da pribavi čak i osnovne informacije jer su javna preduzeća konstantno odbijala da se pridržavaju Zakona o slobodnom pristupu informacijama (vidjeti više na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/475061/postujite-zakon-na-uvjed-podatke-o-radu>).

<sup>1971</sup> Radio Slobodna Evropa. 2022. Partokratija u srži ko god da je na vlasti u Crnoj Gori, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-vlast-partokratija/31906695.html>.

<sup>1972</sup> Prvi na redu bio je slučaj kompanije Plantaže 13. jul i njenog najvišeg rukovodstva koje je 2010. godine zaključilo opterećujući ugovor sa privatnom kompanijom OMP Inženjering, nanijevši kompaniji štetu od 3 miliona eura. (vidjeti više na:

[https://www.rtcg.me/vijesti/crna\\_hronika/369811/zbog-posla-sa-omp-engineering-plantaze-ostale-bez-milionske-imevine.html](https://www.rtcg.me/vijesti/crna_hronika/369811/zbog-posla-sa-omp-engineering-plantaze-ostale-bez-milionske-imevine.html)

(posjećeno 16. septembra 2022.)). Plantaže su imale problem sa otpadnom sirovinom i da bi ga riješili, osnovali su preduzeće Plant-OMP u partnerstvu sa OMP inženjeringom. Osnovano preduzeće nikada nije počelo sa radom, iako su Plantaže uložile 1,5 miliona eura. OMP Inženjering je potom pokrenuo spor na Privrednom sudu tražeći odštetu od 6 miliona eura, ali je sudski vještak tvrdio da su oni nabavili lošu opremu za Plant-OMP (vidjeti više na: <https://www.bankar.me/2022/07/15/plantaze-u-poslu-sa-omp-engineering-placale-i-kredit/> (posjećeno 16. septembra 2022.)). Slučaj je u potpunosti išao u korist Plantaža, ali su članovi odbora odlučili da donesu odluku o arbitraži bez konsultacija sa advokatima, čime su OMP inženjeringu isplatili 350.000 eura i prenijeli u vlasništvo 37.000 kvadratnih metara zemljišta (vidjeti više na: <https://www.pobjeda.me/clanak/nagodili-se-za-16-miliona-bez-konsultacije-sa-advokatima> (posjećeno 16. septembra 2022.)). Plantaže su u procesu čak preuzele i obavezu da plate više od milion eura za kredit Plant-OMP-a, što je prikazano u njihovim finansijskim izvještajima. (vidjeti više na: <https://www.bankar.me/2022/07/15/plantaze-u-poslu-sa-omp-engineering-placale-i-kredit/> (posjećeno 16. septembra 2022.)).

Ishod slučaja je pritvaranje članova odbora i direktora Plantaža, a suđenje još nije počelo. Drugi slučaj se odnosi na predsjednika Upravnog odbora Investiciono-razvojnog fonda i zaposlene koji su falsifikovali ugovore o radu prije dolaska nove uprave uključivanjem klauzule o otpremninama u slučaju ostavke ili razrešenja, čime bi dobili do 60.000 € odnosno 90.000 € (vidjeti više na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/610817/lazni-ugovori-za-masne-otpremnine> (posjećeno 16. septembra 2022.)).

<sup>1973</sup> Bankar. 2023. Podignuta optužnica u slučaju "Plantaže", <https://bankar.me/2023/03/03/podignuta-optuznica-u-slucaju-plantaze/>.



- <sup>1974</sup> RTNK. 2024. Kontrola optužnice u aferi „Plantaže“ odgođena šesti put, <https://rtnk.me/crna-hronika/kontrola-optuznice-u-aferi-plantaze-odgodjena-sesti-put/>.
- <sup>1975</sup> Vijesti. 2024. Potvrđena optužnica protiv bivšeg menadžmenta "Plantaža", <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/723427/potvrdjena-optuznica-protiv-bivseg-menadzmenta-plantaza>.
- <sup>1976</sup> Kao što je Uputstvo za postupanje po prijavi i evidenciji prijava korupcije — kao i zaštita identiteta podnosioca prijave (CGES AD i Business Montenegro AD)) ili Etički kodeks (CEDIS DOO).
- <sup>1977</sup> Luka Bar ad tek treba da ih usvoji, ali im je to u planovima za 2022. godinu. (<https://lukabar.me/wp-content/uploads/2022/05/Izvjestaj-o-sprovođenju-plana-integriteta-za-2021-godinu-rotated-1.pdf> (accessed on 17 September 2022)).
- <sup>1978</sup> Izvještaj o sprovođenju Planova integriteta u 2021. godini Agencije za sprječavanje korupcije, str. 134 ([https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2021\\_godini\\_pg\\_NIU4I.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2021_godini_pg_NIU4I.pdf)).
- <sup>1979</sup> Izvještaj o sprovođenju Planova integriteta u 2021. godini Agencije za sprječavanje korupcije, str. 133 ([https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2021\\_godini\\_pg\\_NIU4I.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2021_godini_pg_NIU4I.pdf)).
- <sup>1980</sup> Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta Luke Bar AD <https://lukabar.me/wp-content/uploads/2022/05/Izvjestaj-o-sprovođenju-plana-integriteta-za-2021-godinu-rotated-1.pdf> (posjećeno 17. septembra 2022).
- <sup>1981</sup> Izvještaj o sprovođenju Planova integriteta u 2022. godini Agencije za sprječavanje korupcije, 2023, str. 178, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_donosenju\\_i\\_sprovođenju\\_planova\\_integriteta\\_u\\_2022\\_godini.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2022_godini.pdf).
- <sup>1982</sup> Vijesti. 2022. Biljana Knežević zaštićeni zviždač, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/627283/biljana-knezevic-zasticeni-zvzidac>.
- <sup>1983</sup> Pobjeda. 2024. Knežević: Medenica odbacila i prijavu koja nije podnesena, <https://www.pobjeda.me/clanak/knezevic-medenica-odbacila-i-prijavu-koja-nije-podnesena>.
- <sup>1984</sup> Radio Slobodna Evropa. 2021. Nova vlast stara pravila: Aerodromima Crne Gore upravljaju partijski kadrovi, <https://www.slobodnaevropa.org/a/nova-vlast-stara-pravila-aerodromom-crne-gore-upravljaju-partijski-kadrovi/31253532.html>.
- <sup>1985</sup> Radio Slobodna Evropa 2021. Sve veći gubici i sve više zaposlenih u dijelu državnih firmi u Crnoj Gori, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-drzavne-firme/31577234.html>.
- <sup>1986</sup> Portal Analitika. 2023. EPCG povećala broj radnika čak za 30 odsto i osnovala neprofitabilnu Solar gradnju, <https://www.portalanalitika.me/clanak/epcg-povecala-broj-radnika-cak-za-30-odsto-i-osnovala-neprofitabilnu-solar-gradnju>.
- <sup>1987</sup> Euronews. 2021. U Crnoj Gori osnovana posebna firma za nadzor javnih preduzeća, <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/11648/u-crnoj-gori-osnovana-posebna-firma-za-nadzor-javnih-preduzeca/vest>.
- <sup>1988</sup> Dan. 2022. Manjinska vlada odlučila da likvidira "Montenegro Works", <https://www.dan.co.me/vijesti/ekonomija/manjinska-vlada-odlucila-da-likvidira-montenegro-works-5129430>.
- <sup>1989</sup> Bankar. 2023. Podignuta optužnica u slučaju "Plantaže", <https://bankar.me/2023/03/03/podignuta-optuznica-u-slucaju-plantaze/>.
- <sup>1990</sup> Radio Slobodna Evropa. 2024. Nove optužbe za bivšeg direktora pljevaljskog Rudnika uglja, <https://www.slobodnaevropa.org/a/rudnik-uglja-pljevlja-sporni-ugovori-elektroprivreda-lekic/32925414.html> ; Vijesti. 2024. SPO još dublje kopa u Rudniku uglja, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/719262/spo-jos-dublje-kopa-u-rudniku-uglja>.

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sistem nacionalnog integriteta (NIS) Crne Gore sastoji se od različitih međusobno povezanih stubova koji zajedno doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti upravljanja. Ove međusobne veze čine složenu mrežu koja naglašava kako saradnju tako i konflikt.

- + Stubovi **zakonodavne i izvršne vlasti** su centralni za ovu mrežu. Zakonodavna vlast ima zadatak da vrši nadzor rada izvršne vlasti, ali taj nadzor često podrivaju politička nestabilnost i nedovoljni mehanizmi kontrole. Ova interakcija je ključna jer djelotvoran nadzor može da ograniči prekoračenje izvršne vlasti i obezbijedi poštovanje zakona i politika. Međutim, česte promjene u Vladi i nedostatak jasnih zakonskih smjernica slabe ovaj odnos, što dovodi do nedosljednog upravljanja.
- + Stubovi **sudstva i tužilaštva** su suštinski povezani kroz njihovu zajedničku odgovornost za sprovođenje zakona. Sudstvo se oslanja na tužilaštvo da pokrene slučajeve, a zauzvrat, tužilaštvo zavisi od nepristrasnog i efikasnog sudstva koje će donositi presude u ovim slučajevima. Nažalost, politički uticaj i korupcija unutar ovih stubova značajno narušavaju njihovu efikasnost. Na primjer, politička imenovanja u sudstvu ugrožavaju njegovu nezavisnost, dok neadekvatni resursi tužilaštva podrivaju njegovu

sposobnost da vodi složene predmete, posebno one koji uključuju korupciju na visokom nivou.

- + Stubovi **tijela za sprovođenje zakona i sudstva** moraju raditi zajedno na održavanju reda i zakona. Tijela za sprovođenje zakona se oslanjaju na sudstvo u procesuiranju i presuđivanju predmeta, dok sudstvo zavisi od tijela za sprovođenje zakona u sprovođenju svojih odluka. Korupcija i nedostatak nezavisnosti u oba stuba mogu dovesti do podrivanja cjelokupnog pravosudnog sistema. Na primjer, ako je organizovani kriminal infiltriran u tijela za sprovođenje zakona, oni ne mogu efikasno da istraže ili spriječe kriminalne aktivnosti, što istovremeno ugrožava sposobnost sudstva da sprovede pravdu.
- + Interakcija **izvršne vlasti i javnog sektora** je još jedna ključna veza unutar NIS-a. Izvršna vlast vrši značajan uticaj na javni sektor, što često dovodi do političkih imenovanja koja daju prioritet lojalnosti nad stručnosti. Ovo ima za rezultat javni sektor koji ne samo da je neefikasan već i podložan korupciji. Uloga izvršne vlasti u reformi javne uprave je ključna, ali bez posvećenosti imenovanjima zasnovanim na zaslugama i transparentnosti, ove reforme ostaju površne.

- + Odnos između **organa za sprovođenje izbora i političkih partija** je od ključnog značaja za obezbjeđivanje slobodnih i fer izbora. Međutim, ovaj odnos je često narušen političkim uticajem, što može dovesti do subjektivnog donošenja odluka i nedostatka nepristrasnosti. Organi za upravljanje izborima moraju da rade nezavisno kako bi stekli povjerenje javnosti i održali integritet izbornog procesa.  
  
Štaviše, nezakonito finansiranje političkih partija i izbornih kampanja, posebno od strane kriminalnih struktura, dodatno podriva vladavinu prava. Takvo nezakonito finansiranje stvara lanac korupcije koji utiče na više stubova, uključujući sudstvo i policiju, pošto su ove institucije pod pritiskom da ignorišu ili prikriju nezakonite aktivnosti koje uključuju moćne političke aktere.
- + Stubovi **civilnog društva i medija** čine partnerstvo koje je od suštinskog značaja za promovisanje transparentnosti i odgovornosti. Nevladine organizacije često blisko saraduju sa medijima kako bi istražile i razotkrile korupciju i loše upravljanje. Ova interakcija popunjava praznine koje ostavljaju zvanične institucije i pruža platformu za učesće javnosti u upravljanju. Međutim, oba stuba su se suočavala sa značajnim izazovima, uključujući miješanje vlade i ekonomske pritiske koji ugrožavaju njihovu nezavisnost i efikasnost.
- + Najzad, interakcija **Ombudsmana i javnih institucija** je ključna za zaštitu prava građana i promovisanje zakonske usaglašenosti. Uloga ombudsmana je da istražuje žalbe protiv javnih institucija i preporučuje korektivne mjere. Efikasna interakcija između ovih stubova može povećati odgovornost i osigurati da se javne institucije pridržavaju pravnih i etičkih standarda.

### **Na učinak NIS-a u Crnoj Gori značajno utiče širi politički, društveni, ekonomski i kulturni kontekst.**

U političkom smislu, zemlja je doživljavala česte promjene vlasti, što remeti kontinuitet reformi i slabi institucionalnu stabilnost. Ova politička nestabilnost podstiče okruženje u kom je kratkoročna politička dobit prioritet u odnosu na dugoročni institucionalni razvoj. Na primjer, česte promjene vlasti dovele su do nedosljednog sprovođenja antikorupcijskih mjera, jer svaka nova administracija može imati različite prioritete ili možda nema političku volju da nastavi sa tekućim reformama koje su pokrenuli njihovi prethodnici.

Nezakonito finansiranje političkih partija i izbornih kampanja dodatno pogoršava slabu vladavinu prava, posebno kada ova sredstva dolaze od kriminalnih struktura. Takvo nezakonito finansiranje podriva integritet izbornog procesa i jača koruptivne prakse unutar političkog sistema. To omogućava kriminalnim organizacijama da vrše uticaj na političke partije i državne zvaničnike, kako bi se njihovi interesi zaštitili i zažmurilo na njihove aktivnosti.

Ova koruptivna veza između politike i organizovanog kriminala kompromituje efikasnost sudstva i tijela za sprovođenje zakona, pošto su ove institucije često pod pritiskom da ignorišu ili prikriju nezakonite aktivnosti koje uključuju uticajne političke aktere.

Sa društvenog aspekta, povjerenje javnosti u institucije je alarmantno nisko. Ovo nepovjerenje je podstaknuto široko rasprostranjenom korupcijom i percepcijom da političke i lične veze, a ne zasluge, određuju pristup javnim službama i mogućnostima zapošljavanja. Ovakvo okruženje održava ciklus cinizma i neangažovanosti među građanima, koji smatraju da će njihovi napori da zahtijevaju odgovornost dati malo rezultata. Na primjer, uprkos pravnim mehanizmima dostupnim za prijavljivanje korupcije, mnogi građani se uzdržavaju od toga zbog straha od odmazde ili uvjerenja da njihove žalbe neće dovesti do konkretnog djelovanja.

U ekonomskom pogledu, Crna Gora se suočava sa značajnim izazovima, uključujući visoku stopu nezaposlenosti i veliko oslanjanje na finansiranje iz inostranstva. Ova ekonomska ograničenja ograničavaju sposobnost Vlade da adekvatno finansira ključne institucije, kao što su sudstvo i tijela za sprovođenje zakona. Nedovoljno finansiranje ovih ključnih stubova ometa njihovu sposobnost da efikasno i nezavisno rade. Na primjer, nedostatak resursa u sudstvu dovodi do zaostalih predmeta i kašnjenja pravde, dok tijela za sprovođenje zakona koja nemaju dovoljno sredstava ne uspijevaju da sprovedu temeljne istrage.

Kulturološki, tradicionalne norme i vrijednosti u Crnoj Gori često su u sukobu sa modernim principima upravljanja, kao što su transparentnost i odgovornost, sa društvenim prihvatanjem nepotizma i pokroviteljstva koji podrivaju napore da se promovišu sistemi zasnovani na zaslugama. Ovaj kulturni kontekst stvara okruženje za cvjetanje korupcije, jer pojedinci mogu dati prednost političkoj, porodičnoj ili plemenskoj lojalnosti nad pravnim i etičkim principima. Na imenovanja i poslovne transakcije u javnom sektoru često utiču lične veze, što otežava uspostavljanje i sprovođenje fer i transparentnih procedura. Ovo kulturološko prihvatanje korupcije takođe doprinosi razlikama između formalnih pravila i stvarne prakse. Čak i kada postoje pravni mehanizmi za prijavu korupcije, građani znaju biti nespremni da ih koriste zbog straha od odmazde ili uvjerenja da je sistem inherentno korumpiran, što dodatno otežava sprovođenje antikorupcijskih zakona i promociju transparentnosti.

Uprkos tome što postoji pravni okvir koji je u velikoj mjeri usklađen sa međunarodnim standardima, postoje **značajna neslaganja između formalnih pravila i stvarnih praksi** u sistemu nacionalnog integriteta Crne Gore.

Jedan od primarnih razloga za ova neslaganja jeste političko miješanje. Zakone osmišljene da obezbijede nezavisnost ključnih institucija, kao što su sudstvo i tijela za sprovođenje zakona, često podrivaju politička imenovanja i uticaj. Ovo rezultira pristrasnim donošenjem odluka i nedostatkom

odgovornosti. Na primjer, sudije i tužioci mogu biti imenovani na osnovu njihovih političkih opredjeljenja, a ne kvalifikacija, što dovodi do sudstva koje nije istinski nezavisno.

Ograničeni resursi takođe igraju ključnu ulogu u jazu između formalnih pravila i stvarne prakse. Brojne institucije, uključujući sudstvo i tužilaštvo, suočavaju se sa ozbiljnim nedostatkom sredstava. Ovaj nedostatak resursa ometa njihovu sposobnost da efikasno sprovedu zakone i propise. Na primjer, ova budžetska ograničenja znače da mnogim sudovima i tužilaštvima nedostaje neophodno osoblje i infrastruktura za efikasno rješavanje predmeta, što dovodi do značajnih kašnjenja i velikog broja neriješenih predmeta.

Slabi mehanizmi sprovođenja dodatno produbljuju jaz između formalnih pravila i praksi. Čak i kada postoje snažni zakoni, njihova primjena je često slaba ili nedosljedna. Ovo je posebno evidentno u primjeni antikorupcijskih zakona, gdje nedostatak efektivne primjene vodi ka kulturi nekažnjivosti. Na primjer, iako postoje zakoni koji nalažu da državni zvaničnici podnose izvještaj o svojoj imovini, agencije odgovorne za provjeru ovih izvještaja često nemaju ovlaštenja ili resurse da sprovedu temeljne istrage i izriču sankcije za nepoštovanje.

**Snage I slabosti stubova sistema nacionalnog integriteta**

| <b>Stub</b>                             | <b>Snage</b>  | <b>Slabosti</b>  |
|---|---|--|
| <b>Izvršna vlast</b>                    | Nedavne inicijative za transparentnost;<br>Angažovanje u procesu pridruživanja EU                         | Političko uplitanje;<br>Nedostatak jasnog zakonodavstva;<br>Nedovoljne interne kontrole i transparentnost                        |
| <b>Zakonodavna vlast</b>                | Povećana transparentnost nakon 2020. godine;<br>Aktivno uključivanje civilnog društva u pripremi politike | Slab nadzor izvršne vlasti;<br>Politički programi koji blokiraju zakonodavni napredak  |
| <b>Sudstvo</b>                          | Nedavne istrage o korupciji na visokom nivou;<br>Formiranje Sudskog savjeta                               | Politički uticaj na imenovanja;<br>Nedovoljan budžet i sredstva;<br>Nedostatak odgovornosti                                      |
| <b>Tužilaštvo</b>                       | Rast povjerenja javnosti posljednjih godina;<br>Aktivniji Tužilački savjet                                | Nedovoljna finansijska sredstva;<br>Politički uticaj i ograničena transparentnost  |
| <b>Javni sektor</b>                     | Visoka stopa zaposlenosti;<br>Potencijal za unaprjeđenje kroz reformu javne uprave                        | Sistemska korupcija;<br>Nedostatak transparentnosti i efikasnih mehanizama za žalbe;<br>Političko posredovanje pri zapošljavanju |
| <b>Tijela za sprovođenje zakona</b>     | Osnovane antikorupcijske jedinice;<br>Nedavna hapšenja visokih zvaničnika                                 | Duboka infiltracija organizovanog kriminala;<br>Neadekvatne zarade i resursi;<br>Nedostatak nezavisnosti                         |
| <b>Organi za sprovođenje izbora</b>     | Poboljšana transparentnost DIK-a;<br>Ustavne i zakonske garancije izbornih procesa                        | Politički uticaj u donošenju odluka;<br>Neefikasni mehanizmi žalbe i rješavanja sporova  |
| <b>Ombudsman</b>                        | Visoko povjerenje javnosti;<br>Aktivni u rješavanju kršenja ljudskih prava                                | Nedostatak finansijskih sredstava;<br>Nedosljedno sprovođenje preporuka  |
| <b>Državna revizorska institucija</b>   | Sveobuhvatni revizorski izvještaji;<br>Funkcionalna nezavisnost   | Politički uticaj na imenovanja;<br>Nisko sprovođenje preporuka   |
| <b>Tijela za sprječavanje korupcije</b> | Proaktivna kontrola izvještaja o prihodima i imovini;<br>Povećana transparentnost                         | Politički uticaj;<br>Nedovoljno zaposlenih i kapaciteta  |
| <b>Političke partije</b>                | Sloboda političkog udruživanja;<br>Pojava novih političkih struktura                                      | Korupcija u finansiranju kampanja;<br>Nedostatak internog demokratskog upravljanja   |
| <b>Mediji</b>                           | Značajna uloga u otkrivanju korupcije;<br>Saradnja sa NVO   | Politički i ekonomski pritisci;<br>Slabo sprovođenje etičkih kodeksa   |
| <b>Civilno društvo</b>                  | Aktivno u zalaganju za borbu protiv korupcije;<br>Učešće u procesima pristupanja EU                       | Zavisnost od donatorskih sredstava;<br>Miješanje Vlade u rad   |
| <b>Privredni sektor</b>                 | Lak proces osnivanja kompanija;<br>Pravni mehanizmi za rješavanje sporova                                 | Korupcija u poslovanju;<br>Ograničena transparentnost  |
| <b>Javna preduzeća</b>                  | Značajan ekonomski doprinos;<br>Nove inicijative za nadzor  | Politički motivisana imenovanja;<br>Nedostatak transparentnosti i odgovornosti   |

## Pokretači promjena

Vjerovatno najveći pokretači promjena u sistemu nacionalnog integriteta Crne Gore su reforme u **sudstvu, uključujući tužilaštvo, tijela za sprječavanje korupcije, civilno društvo i medije.**

Jačanje sudstva i tužilaštva sprovođenjem procesa lustracije i poboljšanjem mehanizama odgovornosti moglo bi značajno poboljšati njegov integritet i djelotvornost. Na primjer, sprovođenje temeljnih provjera i utvrđivanje jasnih kriterijuma za imenovanja može pomoći u ublažavanju političkog uticaja i obezbijediti imenovanja samo kvalifikovanih kandidata. Pored toga, poboljšanje mehanizama odgovornosti, kao što je uspostavljanje nezavisnih tijela za nadgledanje sudskog i tužilačkog postupanja, može pomoći u rješavanju pitanja korupcije i pristrasnosti u sudstvu.

Tijela za borbu protiv korupcije mogu igrati ključnu ulogu ako je osigurana njihova politička nezavisnost, i ukoliko daju prioritet slučajevima korupcije na visokom nivou u odnosu na manje prekršaje. Jačanje pravnog okvira kako bi se ovim tijelima dala veća ovlaštenja da istražuju i krivično prprcesuiraju korupciju na visokom nivou može značajno poboljšati njihovu efikasnost. Pored toga, njegovanje snažne saradnje sa organizacijama civilnog društva može ovim tijelima obezbijediti neophodne resurse i podršku, što bi im omogućilo da efikasnije i nezavisnije izvršavaju svoje zadatke, a to bi imalo značajan uticaj na suzbijanje sistemske korupcije.

Civilno društvo u Crnoj Gori služi kao ključni pokretač promjena unutar NIS-a, oni vrše budan nadzor, snažno zagovaraju reforme politike i pokreću angažovanje javnosti. NVO igraju važnu ulogu u istrazi i razotkrivanju korupcije, na taj način pozivajući javne službenike na odgovornost i podstičući neophodne reforme. Njihovo aktivno učešće u zagovaranju politika, posebno u procesu pristupanja EU, omogućava da transparentnost, odgovornost i dobro upravljanje budu prioritet u razvoju zakonodavstva. Pored toga, kroz javne kampanje i komunikaciju sa zajednicom, organizacije civilnog društva angažuju i edukuju

građane, njegujući kulturu odgovornosti i podstičući zahtjeve javnosti za integritetom u upravljanju. Ova dinamična uključenost pozicionira civilno društvo kao ogromnu snagu za pokretanje sistemskih promjena i jačanje okvira upravljanja u Crnoj Gori.

Mediji, uprkos političkim i ekonomskim pritiscima, mogu da iniciraju promjene jačanjem zaštite novinara i obezbjeđivanjem strože primjene etičkih kodeksa. Na primjer, primjena zakona koji priznaju novinare kao zvanična lica i izricanje strožih kazni za napade na pripadnike medija može pomoći u zaštiti novinara i promovisanju istraživačkog novinarstva. Ono što takođe može poboljšati kvalitet i kredibilitet medijskog izveštavanja jeste poštovanje etičkih standarda od strane medija, uz redovno praćenje njihovog sprovođenja.

## Glavne preporuke

Adresiranjem ovih glavnih preporuka i fokusiranjem na identifikovane snage i slabosti, Crna Gora može poboljšati integritet, transparentnost i efektivnost svog sistema nacionalnog integriteta, što bi podstaklo snažniji i odgovorniji okvir upravljanja.

### + Ojačati zakonske okvire:

- Usvojiti sveobuhvatan zakon za definisanje vladinih procedura i poboljšanje kapaciteta nadzora.
- Usvojiti nove zakone za uvođenje građanskog oduzimanja imovine, kriminalizovati nezakonito bogaćenje i uspostaviti novi sud za slučajeve korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala.
- Izmijeniti zakone o političkim partijama kako bi se obezbijedila transparentnost i odgovornost tako što će se zahtijevati otkrivanje svih izvora finansiranja, uključujući od trećih strana, zabrana finansiranja putem interneta i kriptovaluta, regulisanje subjekata

koji pružaju marketinške usluge, uključujući i one iz inostranstva, i povećanje kazni za kršenje finansiranja.

+ **Rješavanje političkog i drugog miješanja:**

- Osigurati nezavisnost ključnih institucija uvođenjem procesa lustracije za sudstvo, tužilaštvo i policiju.
- Promovisati kulturu meritokratije i integriteta u javnoj upravi kako bi se smanjilo političko pokroviteljstvo.
- Uspostaviti jasne, objektivne kriterijume za imenovanja i unaprjeđenja u sudstvu i tužilaštvu kako bi se spriječili politički i drugi neprimjereni uticaji.

+ **Povećati transparentnost i odgovornost:**

- Poboljšati primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u svim javnim sektorima, omogućavajući blagovremeno i sveobuhvatno objavljivanje informacija.
- Zahtijevati redovne, nezavisne revizije za javna preduzeća i institucije kako bi se poboljšala finansijska transparentnost i odgovornost.
- Unaprijediti postojeću centralizovanu javnu bazu podataka sa izvještajima o imovini i prihodima javnih funkcionera kako bi uključile sveobuhvatne informacije o njihovoj imovini, kao i o imovini njihove djece kada napuste domaćinstvo, i sprovesti stroža pravila u vezi sa pokroviteljstvom.

+ **Poboljšati interne kontrole i mehanizme nadzora:**

- Uspostaviti nezavisna nadzorna tijela kako bi se obezbijedila usklađenost sa antikorupcijskim mjerama i reformama javnog sektora, dajući im adekvatna ovlašćenja i resurse.
- Uvesti stroge ocjene i provjere integriteta za zaposlene u javnom sektoru.
- Unaprijediti kapacitete jedinica interne revizije u javnim institucijama za otkrivanje i sprječavanje korupcije.

+ **O snažiti civilno društvo i medije:**

- Pružiti podršku u zaštiti novinara i medijskih organizacija od napada i neprimjerenih pritisaka.
- Ojačati pravni okvir za rad NVO i raspodjelu sredstava, obezbjeđujući transparentnost i pravičnost u raspodjeli državnih sredstava.
- Podsticati partnerstvo između civilnog društva, medija i državnih institucija radi promovisanja zajedničkih napora u borbi protiv korupcije.

