



Koalicija  
za praćenje  
pregovora sa  
Evropskom unijom  
- poglavlje 23

**Izvještaj o stanju u oblasti reforme  
pravosuđa i ljudskih prava (poglavljje 23) u Crnoj Gori  
u periodu od 10.10.2012. do 01.10.2013. godine**

Podgorica, oktobar 2013.



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane Evropske unije, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Sadržaj ovog izvještaja je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

## **Uvod**

*Koalicija NVO za praćenje toka pregovaračkog procesa u okviru poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava* formirana je u julu 2012. godine sa dugoročnim ciljem pružanja doprinosa osjetnom poboljšanju zaštite ljudskih prava građana i građanki Crne Gore. Koaliciju čine organizacije sa višegodišnjim iskustvom u oblasti reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije, zaštite i promocije ljudskih prava i razvoja civilnog društva i to: Akcija za ljudska prava, Anima-Centar za žensko i mirovno obrazovanje, Centar za antidiskriminaciju EKVISTA, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Centar za građanske slobode, Centar za monitoring (CEMI), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za ženska prava, Evropski pokret u Crnoj Gori, Institut alternativa, Institut socijalne inkluzije, Juventas, LGBT Forum Progres, Sigurna ženska kuća, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić i Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore.

Svjesni važnosti otpočinjanja najizazovnije faze evropske integracije u kojoj se trenutno nalazi Crna Gora, a to je faza pregovaranja, namjera nam je da od samog početka pratimo tok pregovaračkog procesa, njegovu transparentnost i kvalitet, reforme koje sprovode državni organi u oblastima koje obuhvata poglavlje 23, kao i efekat tih reformi na kvalitet života građana/ki u Crnoj Gori.

Izveštaj koji je pred Vama ima za cilj da pruži nezavisne informacije i zapažanja, prije objavljivanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu, o nivou preduzetih reformi u oblastima *reforme pravosuđa, suzbijanja korupcije, zaštite ljudskih prava i razvoja civilnog društva* počev od datuma dobijanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu zaključno sa 1. oktobrom 2013. godine. Ovom ažuriranom izvještaju prethodio je polugodišnji izvještaj o stanju u navedenim oblastima, koji je u aprilu 2013.godine prosljeđen Evropskoj komisiji i drugim relevantnim institucijama na evropskom i nacionalnom nivou.

Pregled situacije u svim oblastima je praćen i konkretnim preporukama za unaprjeđenje stanja čija je primjena po našem mišljenju nužna prije zvaničnog otvaranja pregovaračkog procesa Crne Gore sa Evropskom unijom u poglavlju 23.

Poseban segment izvještaja posvećen je preporukama Evropskoj komisiji za unaprjeđenje pristupa u izvještavanju o napretku Crne Gore, pružanje doprinosa obezbjeđivanju potpune transparentnosti pregovaračkog procesa, te preduzimanju specifičnih mjera na polju reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i zaštite ljudskih prava u skladu sa njenim nadležnostima.

**Iako je normativni okvir u svim navedenim oblastima unaprijeđen, nedovoljno ojačani i/ili efikasni institucionalni mehanizmi i neadekvatna primjena normativnog okvira u praksi čini stanje u ovim oblastima samo donekle prihvatljivim. Zajednička karakteristika trenutnog stanja u svim navedenim oblastima je nedostatak političke volje da dođe do suštinskih pozitivnih promjena.**

Na narednim stranicama teksta imate priliku da pročitate detaljno obrazloženje navedenih ocjena.

### **Članice Koalicije:**

Akcija za ljudska prava

Anima-Centar za žensko i mirovno obrazovanje

Centar za antidiskriminaciju EKVISTA

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

Centar za građanske slobode

Centar za monitoring (CEMI)

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Centar za ženska prava

Evropski pokret u Crnoj Gori

Institut alternativa

Institut socijalne inkluzije

Juventas

LGBT Forum Progres

Sigurna ženska kuća

SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

# I Reforma pravosuđa

## OCJENA STANJA

Trenutno stanje u oblasti reforme pravosuđa je donekle prihvatljivo, formalne obaveze su većinom ispunjene ali nema značajnijih pozitivnih promjena u praksi.

## OBRAZLOŽENJE OCJENE STANJA

**Ključni pomaci vezani za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti počev od datuma dobijanja Izvještaja Evropske komisije o napretku, a zaključno sa 01. 10. 2013. godine**

Ključni pomaci odnose se na okončanje ustavne i nastavak zakonodavne reforme, na planu obezbjeđivanja većeg stepena efikasnosti, kao i na stvaranju tehničkih uslova za rad pravosuđa.

**Usvojene su izmjene Ustava Crne Gore** u dijelu koji se odnosi na pravosuđe. Pristupilo se izradi nacрта **Strategije reforme pravosuđa 2013-2018**, mada bez prethodno sprovedene javne rasprave o rezultatima primjene prethodne strategije. Usvojena je **Analiza potrebe racionalizacije postojeće pravosudne mreže**, koja je obuhvatila pitanja mjesne i stvarne nadležnosti sudova, uticaj novih zakona na racionalizaciju pravosudne mreže, kao i pregled postojećeg broja sudija, državnih tužilaca, službenika i namještenika u pravosudnim organima. Na temelju ove analize, izrađen je i **Predlog racionalizacije pravosudne mreže 2013 – 2015** (jun 2013), kao i **Analiza mreže organa za prekršaje**, prema indikatorima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Sprovedena je i Analiza kapaciteta Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije za potrebe projekta pružanja tehničke pomoći Crnoj Gori koji će sprovesti Evropski centar za sudije i pravnike.

Usvojen je **Zakon o amnestiji** lica osuđenih za krivična djela propisana zakonima Crne Gore i lica osuđenih stranom krivičnom presudom koja se izvršava u Crnoj Gori<sup>1</sup>, **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima**<sup>2</sup>, kao i **Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika**. Zaključeno je više bilateralnih ugovora o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima i međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima sa Makedonijom, Kosovom i BIH. U toku su konsultacije sa Evropskom jedinicom za pravosudnu saradnju EUROJUST u vezi sa otpočinjanjem pregovora o zaključenju sporazuma o saradnji.

Izvjestan napredak je ostvaren u pogledu **transparentnosti rada sudova i Sudskog savjeta**. Unaprijeđeno je funkcionisanje **sudskog portala** ([www.sudovi.me](http://www.sudovi.me)), kroz izradu posebnih automatizovanih obrazaca, koji imaju za

<sup>1</sup> "Službeni list Crne Gore, broj 39/2013", dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={F7915437-2542-47B7-8D37-047709C7A5A9}>

<sup>2</sup> Detaljnije vidjeti: <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/sjednice-skupstine>

cilj da ubrzaju vršenje procesnih radnji kroz pravosudni informacijski sistem-PRIS; Takođe, PRIS sada ima opcije za evidentiranje vremena prijema. Dakle, prilikom evidentiranja podneska, sistem automatski registruje vrijeme kad se podnesak zavodi. Isti slučaj je i sa podjelom i dostavom predmeta sudiji, sistem registruje datum i vrijeme podjele tj. dostavljanja predmeta sudiji. Kao rezultat projekta, koji je realizovan od strane Sudskog savjeta i USAID-ovog programa „Dobrog upravljanja“, kreiran je novi - unaprijeđeni modul za slučajnu dodjelu predmeta dostupan u PRIS-u i kontrolni ekrani kao novi mehanizmi na raspolaganju predsjednicima sudova i sudijama za praćenje učinka na nivou pojedinačnih sudija i sudova u Crnoj Gori.

Načelni pravni stavovi i mišljenja Vrhovnog suda Crne Gore su dostupni na internet stranici ovog suda, kao i jedan dio odluka redovnih sudova i Ustavnog suda. Zvanični izvještaji pokazuju napredak i u pogledu dinamike **rešavanja zaostalih predmeta** (*backlog cases*), kao i da se sprovode **kontinuirane aktivnosti na planu implementacije PRIS-a** (pravosudni informacijski sistem), u pogledu unošenja sudskih predmeta i organizovanja obuka za tehničko osoblje. Instalirane su aplikacije za upravljanje predmetima (*case management*) i baza podataka, obezbijedena je **bezbjednosna oprema u svim sudovima**.

Iako je nedovoljan prostor za prisustvo javnosti suđenjima primijećen u skoro svim sudovima u Crnoj Gori, ipak postoji napredak. Kod Višeg suda u Podgorici i Višeg suda u Bijelom Polju, renovirane su glavne sudnice, koje sada imaju oko 60 sjedećih mjesta, kao i opremu za audio i vizuelno snimanje, čime su obezbijeđeni dobri uslovi za održavanje suđenja.

U pogledu ostvarivanja prava na pristup suda, u svim sudovima funkcionišu **službe za pružanje besplatne pravne pomoći**, shodno Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, a usvojeni su i potrebni **podzakonski akti**. U 2012. godini, podnijeto je 427 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je prihvaćeno 310. U 2013. godini, zaključno sa 1. septembrom, podnijeto je 309 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, a odobreno 243<sup>3</sup>.

### **Ključne prepreke vezane za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti**

**Ustavnim promjenama nijesu obezbijedene sve neophodne garancije za depolitizaciju pravosuđa**, koje su morale biti uvedene daljom izmjenom sistemskih zakona u oblasti pravosuđa. Ipak zakonima, usvojenim na sjednici Skupštine Crne Gore 24.9.2013. nije obuhvaćena većina neophodnih izmjena. Imajući u vidu da je detaljna izmjena zakona iz oblasti pravosuđa, prema Akcionom planu za poglavlje 23, predviđena za kraj 2014/početak 2015, to se nadamo da će neophodne dodatne garancije biti obuhvaćene ovim izmjenama.

Takođe, iako su usvojene **ustavne promjene djelimično usaglašene sa preporukama Venecijanske komisije**, one još uvijek ne garantuju uslove za punu

---

<sup>3</sup> Analiza primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM i Građanska alijansa, septembar 2013.

depolitizaciju sudstva, tužilaštva, Ustavnog suda i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, iz sljedećih razloga:

- ✓ Ustavno rješenje da 4 pravnik, članova Sudskog savjeta i 5 sudija Ustavnog suda Skupština bira "na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora", koji sprovodi konkurs, omogućava da odbor izvrši prethodnu selekciju kandidata prostom većinom, čime se znatno ograničava princip izbora 2/3 većinom u plenumu; u slučaju neuspješnog izbora u prvom krugu, nije predviđeno da Skupština može u drugom krugu da bira među svim kandidatima koji su ispunili uslove, kao što je to predviđeno u slučaju izbora Vrhovnog državnog tužioca.
- ✓ Usvojenim ustavnim izmjenama, kao ni izmjenama i dopunama zakona u oblasti pravosuđa nije isključena mogućnost da članovi Sudskog savjeta koji su ugledni pravници van reda sudija ili sudije Ustavnog suda, kao i članovi Tužilačkog savjeta, budu politički angažovani ili povezani, odnosno da budu u drugom obliku sukoba interesa, koji bi mogao da ugrozi nezavisnost i nepristrasnost tijela čiji su članovi.
- ✓ Usvojenim amandmanima ministar pravde je onemogućen da u radu Sudskog savjeta glasa u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ali ne i u postupcima razrješenja sudija, iako odluka o razrješenju sudije predstavlja mnogo težu posljedicu po sudiju od odluke o disciplinskoj odgovornosti i iako postupak razrješenja sudije ne podrazumijeva i prethodno utvrđivanje njegove/njene disciplinske odgovornosti.<sup>4</sup>
- ✓ Takođe suprotno predlogu Venecijanske komisije, Ustavom nije propisan sastav Tužilačkog savjeta i način izbora njegovih članova. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, sastav Tužilačkog savjeta ne odgovara u potpunosti predlogu VK.
- ✓ Ustavnim zakonom za sprovođenje amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore, od 31. jula 2013, predviđen je rok od samo 45 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, za usklađivanje zakona iz oblasti pravosuđa sa ovim amandmanima. Ministarstvo pravde je u roku završilo sa izradom nacрта izmjena i dopuna Zakona o sudskom savjetu, Zakona o državnom tužilaštvu, Zakona o sudovima i Zakona o Ustavnom sudu, i na sjednici Vlade Crne Gore su, bez prethodno održane javne rasprave, utvrđeni predlozi ovih zakona koji su usvojeni na sjednici Skupštine Crne Gore, 24.9.2013. Usvojenim izmjenama i dopunama ovih zakona nijesu obezbijeđene garancije neophodne za punu depolitizaciju pravosudnog sistema.

**Izmjena i dopunama Zakona o sudskom savjetu** nijesu obezbijeđene dodatne garancije nezavisnosti članova Sudskog savjeta, u vidu odredbi o kriterijumima za članstvo u odnosu na sprečavanje konflikta interesa. Iako je propisan uslov za izbor članova/ica Sudskog savjeta van reda sudija u pogledu pravnog znanja i iskustva (najmanje 10 godina radnog iskustva na pravnim poslovima i uživa lični i profesionalni ugled), propušteno je da se odredbom o sprečavanju konflikta interesa onemogući politička ili druga angažovanost ili povezanost članova Savjeta

---

<sup>4</sup> Detaljnije vidjeti: Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013, dostupno na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS\\_CG\\_novo-Web-2.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf)

koja bi mogla da ugrozi nezavisnost i nepristrasnost tog tijela. Izbor četiri člana Sudskog savjeta, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine, van reda sudija nesumnjivo omogućava prethodnu selekciju kandidata prostom većinom u skupštinskom odboru i ugrožava cilj predviđenog dvotrećinskog izbora u plenumu - da u izboru značajno učestvuje i opozicija. Ovo je od posebne važnosti kada se ima u vidu odredba prema kojoj će neko od četvoro uglednih pravnika članova Sudskog savjeta biti i predsjednik Sudskog savjeta, čiji će glas biti odlučujući u slučaju jednakog broja glasova. Sudski savjet protivno sopstvenom Akcionom planu, već tri godine nije usvojio mjerila za ujednačenu ocjenu kriterijuma za izbor i napredovanje sudija. Postojeći, neprecizirani sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija je i nelogičan i nepotpun, tako da je ocjena o napredovanju sudije prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako i objektivno ocjenjivanje.

Suprotno sugestijama VK<sup>5</sup>, izmjenama nije obezbijedeno propisivanje preciznih mjerila (parametara) za vrednovanje svakog kriterijuma i podkriterijuma za **izbor sudije i predsjednika suda**, niti je predviđeno redovno ocjenjivanje njihovog rada. Na ovaj način je onemogućeno ujednačeno i najobjektivnije ocjenjivanje sudija i kandidata za sudije, zbog čega ni same sudije ne mogu pouzdano znati kako se ocjenjuje njihov rad i koje radnje ili propuštanja će dovesti do njihovog sankcionisanja. Ovakav vid neizvjesnosti omogućava autokratsko upravljanje sudstvom i ugrožava nezavisnost sudija.

**Sudski savjet** protivno sopstvenom Akcionom planu, već tri godine nije usvojio mjerila za ujednačenu ocjenu kriterijuma za izbor i napredovanje sudija. Postojeći, neprecizirani sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija je i nelogičan i nepotpun, tako da je ocjena o napredovanju sudije prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako i objektivno ocjenjivanje.

Kriterijumi i podkriterijumi za izbor i napredovanje sudija ostali su nedorečeni jer i dalje podzakonskim aktom nisu propisana mjerila za njihovo vrednovanje (mjerila postoje samo za jedan podkriterijum koji čini svega 5% ocjene kandidata kod prvog izbora za sudiju). Još uvijek ne postoji pravni akt koji precizira način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, niti sistem redovnog ocjenjivanja njihovog rada, koji bi obezbijedio izvjesnost u pogledu odlučivanja o napredovanju ili pozivanju na odgovornost.

**Rad Sudskog, a posebno Tužilačkog savjeta (TS) još uvijek nije u dovoljnoj mjeri transparentan.** Nedavno je Tužilački savjet izradio novu internet stranicu<sup>6</sup>, koja je međutim i dalje u sklopu internet stranice VDT-a i na kojoj, kao i na prethodnoj internet stranici TS-a poslednja informacija datira od prije pet godina (03.03.2008)<sup>7</sup>. Takođe, nanovoj internet stranici više ne postoje ni oglasi za izbor na tužilačku funkciju, koji su objavljivani na internet stranici VDT-a. TS ni ranije, a

---

<sup>5</sup> U Mišljenju Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 17.jun 2011, CDL (2011) tač. 76(e) sugerisano je da se unaprijedi proces izbora sudija i tužilaca. Detaljnije vidjeti i: "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013, str. 188-191

<sup>6</sup> <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/tuzilacki-savjet>

<sup>7</sup> <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/tuzilacki-savjet/aktuelnosti>

ni sada, na svojoj internet stranici ne objavljuje odluke o imenovanju zamjenika državnog tužioca, iako je ta obaveza propisana čl. 46 Poslovnika TS, kao ni odluke o disciplinskoj odgovornosti, privremenom udaljenju i razrešenju tužilaca i zamjenika tužilaca, odluke o prestanku funkcije tužilaca i zamjenika tužilaca, niti su propisi od značaja za rad Tužilačkog savjeta ažurirani. Naime, iako je nova internet stranica napravljena u septembru 2013. na njoj se nalazi samo Zakon o državnom tužilaštvu i to iz 2003.godine<sup>8</sup>.

Navedene odluke nijesu bile dostupne ni nevladinim organizacijama, uprkos podnijetim zahtjevima za slobodan pristup informacijama, uz obrazloženje da se odluke o imenovanju zamjenika, prestanku tužilačke funkcije i razrješenju objavljuju u Službenom listu, iako se odluke tamo ne objavljuju sa obrazloženjima.

Praksa Sudskog savjeta po ovom pitanju je znatno bolja. Naime, Zakon o sudskom savjetu predviđa da Sudski savjet objavljuje jedino odluke o izboru sudija i to u Službenom listu Crne Gore<sup>9</sup> i ne propisuje da se bilo koja odluka Sudskog savjeta objavljuje na njegovoj internet stranici.<sup>10</sup> Ipak, Sudski savjet, uprkos izostanku zakonske obaveze da tako postupa, **objavljuje svoje odluke na internet stranici**, izuzev odluka o utvrđivanju disciplinske odgovornosti i odluka u privremenom upućivanju sudija na ispomoć u drugi sud, koje su dostupne posredstvom zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Iako je pravosudni informacioni sistem - PRIS značajano unaprijeđen, potrebno je još raditi na unapređenju ovog sistema, imajući u vidu da sistem još uvijek nije dao očekivane rezultate u smislu ubrzanja rada tj. prenosa podataka u sistemu. U toku izvještajnog perioda zabilježene su brojne primjedbe od strane sudske administracije da je unošenje podataka u PRIS veoma otežano i da je komunikacija sa drugim sudovima veoma spora.

Primjetan je pad percepcije korupcije i nestručnosti u pravosuđu od strane građana, odnosno blagi rast povjerenja u sudove (sa 42,8 u 2012. godini na 44,3% koliko je izmjereno prilikom ovogodišnjeg istraživanja koje je sprovedeno u periodu mart/april 2013.god.). Međutim, procent građana koji uopšte nemaju povjerenje u sudove je i dalje visok (21,2%), dok 27,5% građana uglavnom nema povjerenje. Broj građana koji kao ključni razlog neefikasnosti sudova vide korupciju (*mito i nepotizam*) je smanjen (sa 19,1% u 2012. godini na 14,5%), ali se značajno povećao broj građana koji **političku podobnost i politički uticaj** percipiraju kao **ključni faktor koji utiče na rad pravosuđa** (sa 1% u 2012.godini na čak 11,3% u 2013.)<sup>11</sup>

Iako se sprovode kontinuirane **obuke za predstavnike pravosuđa**, nisu sve sudije obavezne da ih pohađaju, odnosno svakom sudiji nije garantovan određen broj radnih dana godišnje za potrebe edukacije. Kapaciteti Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija nisu dovoljni. U praksi je zapaženo **nerazumjevanje i**

<sup>8</sup> <http://www.tuzilastvo.cg.me/media/files/Zakon%20o%20drzavnom%20tuziocu.pdf>

<sup>9</sup> Zakon o Sudskom savjetu, „Sl. list CG“ 13/2008 i 39/2011, čl. 37, st. 2.

<sup>10</sup> [www.sudskisavjet.gov.me/http://sudovi.me/sscg](http://www.sudskisavjet.gov.me/http://sudovi.me/sscg)

<sup>11</sup> Godišnje istraživanje o korupciji, CEDEM, 2013, str. 3 analitičkog izvještaja i str. 13 kvantitativnog izvještaja.



**nesenzibilisanost** sudija i državnih tužilaca za pojmove koji se direktno i indirektno odnose na rodnu ravnopravnost (diskriminacija, mobing, ekonomsko nasilje), diskriminaciju seksualnih manjina, kao i za apsolutnu zabranu zlostavljanja i mučenja u odnosu na nedovoljno razumijevanje suštine zabrane diskriminacije od strane sudija, posebno kada su u pitanju seksualne manjine, uočeno je nerazumijevanje potrebe za zaštitom identiteta i privatnosti LGBT osobe u postupku pred sudom. U odnosu na nasilje nad ženama, primijećena je blaga kaznena politika, čak i onda kada su žrtve maloljetna lica.

**Izmjena i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu** takođe nije obezbijeđeno da četiri člana Tužilačkog savjeta van reda tužilaca ne budu politički angažovane osobe, odnosno u konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja. Takođe nije ni ispoštovana preporuka VK da u ovom izboru učestvuju i NVO-i, jer se učešće dva udruženja (Udruženje pravnika, Udruženje tužilaca) ne može tretirati kao učešće cjelokupnog nevladinog sektora. Drugo, Udruženje tužilaca u svom sastavu ima samo tužioce, tako da je očekivano da će za člana Savjeta predložiti još jednog tužioca, čime se neće obezbjediti kontrolna uloga predstavnika civilnog društva u Savjetu. Nije predviđeno **redovno ocjenjivanje rada tužilaca** (koje npr. postoji u Hrvatskoj<sup>12</sup>), niti su propisana precizna mjerila (indikator) za ocjenu kriterijuma, na osnovu kojih bi se birali, odnosno, na osnovu kojih bi se ocjenjivali i napredovali najbolji kandidati.

Predviđen je **opšti reizbor tužilaca**. Međutim, ako se dodatnim izmjenama zakona ne obezbijedi nezavisno i nepristrasno članstvo Savjeta i ne propišu mjerila za ocjenu kriterijuma, ovaj izbor će neminovno biti izložen velikom riziku od proizvoljnog i neujednačenog ocjenjivanja kandidata.

**Nijesu uvažene važne preporuke u pogledu osnova za disciplinsku odgovornost**, te je ostalo rješenje da državni tužioci i rukovodioci državnih tužilaštava disciplinski odgovaraju ako neuredno vrše tužilačku funkciju, pod uslovom da se te radnje čine „bez opravdanih razloga“, kao i kada vrijeđaju ugled tužilačke funkcije<sup>13</sup>. Na ovaj način je i ovdje ostavljen veliki prostor za proizvoljnu procjenu, što može dovesti do toga da se nekažnjeno, na primjer, odugovlači postupak i ne uzimaju predmeti u rad, usled čega nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja i sl. Nejasno je šta bi uopšte mogli biti „opravdani razlozi“ za ove radnje nekog tužioca/rukovodioca. Ista kritika se odnosi i na definisanje razloga za razrješenje, jer je propisano da se državni tužilac/rukovodilac razrješava od dužnosti, između ostalog i kada nestručno i nesavjesno obavlja tužilačku funkciju, pod uslovom da te radnje čini „bez opravdanih razloga“. Ovim izmjenama **nijesu promijenjene ni odredbe u pogledu inicijative za pokretanje disciplinskog postupka i sastava disciplinskog vijeća**, u cilju povećanja efikasnosti utvrđivanja odgovornosti za neprofesionalan rad. U praksi Disciplinsko vijeće pokazalo inertnim i neefikasnim, disciplinski postupci ne pokreću čak ni kada za to postoje očigledni razlozi. Primjera radi, iako je zakonska odredba izričita i predviđa razrješenje državnog tužioca, koji je odgovoran za nastupanje zastarelosti krivičnog gonjenja, u praksi imamo drugačiju situaciju i nepreduzimanje utvrđivanja

---

<sup>12</sup>Detaljnije vidjeti: Zakon o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 130/11), čl. 129.

<sup>13</sup>Razlozi za pokretanje disciplinskog postupka su detaljno precizirani Zakonom o državnom tužilaštvu (“Sl.list CG”, br. 39/11) član 41.

odgovornosti nadležnih tužilaca u predmetima koji su zastareli, usled krivičnog negonjenja. U konkretnom značajan napredak bi predstavljalo kada bi svi članovi Savjeta imali ovlaštenje da iniciraju postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti ili kada bi se uveo "disciplinski tužilac", što odlično funkcioniše u BIH. Nažalost ove izmjene nijesu obuhvaćene predlogom. Kako se prethodnih godina Disciplinsko vijeće pokazalo inertnim i neefikasnim, izmjenama zakona treba promijeniti njegov sastav tako da se ne sastoji od tužilaca već koji su u radnom odnosu i koji mogu biti potčinjeni VDT-u, već osoba čije se sposobnosti i integritet ne dovode u sumnju. Članovi vijeća mogu da budu sudije ili tužiocu u penziji, članovi kancelarije ombudsmana, cijenjeni akademici ili bivši akademici, kao i druga lica iza kojih postoje rezultati i postignuća, što je i VK ukazivala.<sup>14</sup>

**Izmjena i dopunama Zakona o sudovima** je bilo neophodno sprovesti reformu nadležnosti za vođenje prekršajnih postupaka. Iako je Zakon o prekršajima još 2011. predvidio prenošenje nadležnosti za vođenje prekršajnog postupka na sudove, nije izmjenjen Zakon o sudovima koji bi to omogućio. Tako se neopravdano odlaže isključivanje mogućnosti da u prekršajnim postupcima odlučuju organi zavisni od izvršne vlasti. Prema postojećem rješenju ti organi izriču i mjere koje podrazumijevaju i lišenje slobode (obavezno liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi), što je suprotno pravu na pravično suđenje. S tim u vezi, ističemo i zaključke Venecijanske komisije – potkomisije za pravosuđe Imenovanje sudija CDL-JD(2007)001rev, 15.3.2007.<sup>15</sup>

Prilikom definisanja razloga koji povlače **disciplinsku odgovornost sudija** ostavljena je mogućnost utvrđivanja „*opravdanih razloga*“ kada sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, ili nestručno i nesavjesno obavlja sudijsku funkciju, što predstavlja prepreku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i omogućava proizvoljno i neujednačeno tumačenje i postupanje predsjednika sudova <sup>16</sup>.

**Izmjena i dopunama Zakona o Ustavnom sudu**, ovaj zakon je izmjenjen isključivo u odnosu na pitanja predviđena izmjenama ustava – broj sudija, sastav vijeća itd, dok je propušteno da se on popravi i u odnosu uslova za poboljšanje djelotvornosti zaštite ljudskih prava – u odnosu na nadležnost odlučivanja o ustavnoj žalbi. Konkretno, nije usvojena preporuka VK da se Zakonom o Ustavnom sudu uvede mogućnost da taj sud izuzetno prihvati da rješava po ustavnoj žalbi i prije nego su iscrpljeni svi pravni lijekovi, u onim slučajevima kada je očigledno da bi u suprotnom za lice koje podnosi žalbu mogle nastati nepopravljive posljedice.<sup>17</sup> Sudski savjet protivno sopstvenom Akcionom planu, već tri godine nije usvojio

---

<sup>14</sup>Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, broj 626/2011 od 17. juna 2011. tačka 63;

<sup>15</sup> „U starijim demokratskim društvima izvršna vlast ponekad ima odlučujući uticaj na imenovanje sudija. Ovakvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i mogu omogućiti da pravosuđe bude nezavisno zato što su im ovlaštenja ograničena pravnom kulturom i tradicijama koje su stvorene tokom dugog vremena. Nove demokratije, međutim, još uvijek nijesu imale šansu da razviju ove tradicije koje mogu da spriječe zloupotrebu i zato su potrebne eksplicitne ustavne i pravne odredbe u smislu zaštite od političke zloupotrebe u postupku imenovanja sudija.“  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-srb)

<sup>16</sup> Detaljnije: „Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008-2013“, Akcija za ljudska prava, 2013, str. 117.

<sup>17</sup> Venecijanska komisija u Mišljenju na Nacrt Zakona (CDL-AD(2008)030 od 24.10.2008), tačka 85 (16) „*In exceptional cases, the Constitutional Court should have the possibility to accept individual complaints even before the exhaustion of remedies if those are inefficient.*“

mjerila za ujednačenu ocjenu kriterijuma za izbor i napredovanje sudija. Postojeći, neprecizirani sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija je i nelogičan i nepotpun, tako da je ocjena o napredovanju sudije prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako i objektivno ocjenjivanje. Takođe, smatramo da Zakonom treba obavezati Ustavni sud da procjenjuje, u svakom pojedinačnom slučaju, da li su pravna sredstva koja je podnosilac iscrpio ili koja su mu bila na raspolaganju prije nego se obrati tom sudu, zaista **djelotvorna**. Takođe je potrebno sudu omogućiti da odlučuje o kršenju ljudskih prava radnjom ili nedonošenjem akta, a ne samo u slučaju postojanja pojedinačnog akta (tako bi se omogućio pravni lijek npr. u slučaju neizvršenja sudske odluke, nesprovođenja djelotvorne istrage i sl.).<sup>18</sup>Kao dodatnu garanciju djelotvornosti i efikasnosti Ustavne žalbe kao pravnog lijeka, u slučaju povrede ustavnih, ljudskih prava, neophodno je Ustavnom sudu dati konkretno ovlašćenje da može narediti povraćaj u pređašnje stanje, naknadu štete, odnosno preduzimanje druge radnje (momentalno puštanje iz pritvora i slično). S tim u vezi, izmjenom zakona treba omogućiti Ustavnom sudu da osim ukidanja pojedinačnih akata meritorno odlučuje u cilju efikasnije zaštite ljudskih prava (npr. da naredi puštanje na slobodu lica čije je lišenje slobode neustavno ili dosudi pravično zadovoljenje).<sup>19</sup> Takođe, član 55 Zakona treba izmijeniti tako da Ustavni sud može odlučiti i o povredi prava na koja se ustavna žalba izričito ne odnosi.<sup>20</sup>

Propušteno je da se uredi i situacija kada nadležni državni organ ne postupa u skladu s odlukom Ustavnog suda. Treba imati u vidu da Ustav Crne Gore predviđa da izvršenje odluka Ustavnog suda obezbjeđuje Vlada (član 151, čl. 4 Ustava Crne Gore), pa je i tu proceduru trebalo urediti ovim izmjenama.

Prilikom izrade prijedloga seta zakona u oblasti pravosudja i Ustavnom sudu kojom se uređuje veoma važna materija za vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava, prilikom utvrđivanja prijedloga izmjena zakona nije bila organizovana javna rasprava, u skladu sa **Zakonom o državnoj upravi** (čl. 97), koji predviđa takvu obavezu<sup>21</sup>, kao i sa **Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl. list CG“, br. 12/12)**.

**Poštovanje prava na suđenje u razumnom roku u praksi nije dovoljno obezbijeđeno.** Posebno zabrinjavaju **preduga suđenja i ukidanje presuda** i po dva puta u slučajevima od posebnog značaja, kao što su ratni zločini iz devedesetih (*slučaj Morinj*) ili organizovanog kriminala (*ubistvo policijskog inspektora Ščekića iz*

<sup>18</sup> Detaljnije: „Ljudska prava u Crnoj Gori 2010-2011“, Akcija za ljudska prava, 2011, str. 23 i str. 65-67.

<sup>19</sup> Ovome u prilog ide i Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt zakona o Ustavnom sudu (CDL-AD(2008)030 od 24.10.2008), tačka 85(22): “Both for abstract review and constitutional complaints, the effects of a decision should be limited to future cases but the Court could be enabled to extend these effects also retroactively then it finds this to be appropriate. Persons imprisoned on the basis of an unconstitutional act should benefit also retroactively from the Constitutional Court decision.”

<sup>20</sup> Postojeće rješenje nameće ograničenje i nije u skladu sa načelom obezbjeđenja djelotvorne zaštite ljudskih prava svima onima kojima su ona ugrožena od strane državnih organa Crne Gore. Nadležnost Evropskog suda za ljudska prava nije ograničena na ovaj način. Osim toga, ova odredba utiče na dostupnost ovog pravnog lijeka, što je jedan od elemenata njegove djelotvornosti, a sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, pa nema opravdanja da on bude ograničen ustavnom žalbom, na štetu njenog podnosioca.

<sup>21</sup> Zakon o državnoj upravi (Sl. list CG“, br. [22/2008](#) i [42/2011](#)), član 97.

2005). Ne poštuje se ni **princip hitnosti u postupcima za nepoštovanje izrečenih zaštitnih mjera** u slučajevima nasilja u porodici. Postupci pokrenuti zbog **diskriminacije** traju predugo, suprotno obavezi hitnog postupanja, koja je propisana Zakonom o zabrani diskriminacije. Rad sudova otežava neuredna sudska dostava, nepoštovanje naloga suda od strane državnih institucija, neažuran rad vještaka, i opstrukcije samih stranaka u postupku. Kroz praksu monitoringa suđenja, zapaženo je da se ročišta često odlažu zbog neopravdanog odsustva svjedoka, vještaka, odsustva optuženog, branioca, kao i državnog tužioca. Jedan od uzroka odlaganja suđenja je i nepripremljenost sudskih vještaka za davanje nalaza i mišljenja pred sudom. Primijećeni su i slučajevi u kojima su se vještaci upuštali u ocjenu pravnih činjenica, čime se dovodila u pitanje neutralnost vještaka, jer je vještak svojim neprimjerenim komentarima prejudicirao pitanje odgovornosti optuženog na način koji izlazi van okvira predmetnog vještačenja. Sud u većini ovih slučajeva nije sankcionisao vještake, već je odlagao ročišta i određivao dopunska vještačenja, čime se ugrožavalo pravo stranaka u postupku na suđenje u razumnom roku. Takođe, **neažurna saradnja državnih organa i drugih pravnih lica sa sudovima** često dovodi do nepotrebnog odugovlačenja postupaka. I dalje ne postoji **prevodilac za romski jezik na stalnoj listi prevodilaca**, što vodi čestim odlaganjima glavnih pretresa i onemogućava vođenje postupka na jeziku koji optuženi razumije u razumnom roku.

Princip **stranačke javnosti se uglavnom poštuje**, ali i dalje postoje arhitektonske barijere za pristup sudu (*ni jedna zgrada u Crnoj Gori u kojoj je smješten sud nije u potpunosti prilagođena potrebama lica sa invaliditetom*). **Prisustvo opšte javnosti** je ograničeno nedovoljnim prostornim kapacitetima sudnica<sup>22</sup>. Kada je u pitanju javno objavljivanje presuda, problem predstavlja neusaglašenost procesnih zakona sa međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava<sup>23</sup>. Presuda u građanskom sudskom postupku se ne izriče javno; spisi parnice su dostupni strankama, a opštoj javnosti samo ukoliko za to postoji *opravdani interes*. Ispunjenost ovog pravnog standarda cijeni se osnovu diskrecionih ovlaštenja predsjednika vijeća, odnosno predsjednika suda, što je suprotno suštini načela javnosti.

Zakon o pravu na **besplatnu pravnu pomoć** i dalje nije usaglašen sa konvencijskim standardima, po pitanju vrste postupaka za koje se može odobriti besplatna pravna pomoć, te načina, uslova i postupka ostvarivanja ovog prava. Naime, ovim Zakonom **nije obuhvaćeno zastupanje u upravnim stvarima**, a što je veoma važno, posebno za lica slabog imovnog stanja koja ne mogu koristiti institut besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne bi eventualno stiglo do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu. Primjetno je prekoračenje zakonskog roka za postupanje po zahtjevima, kao i neujednačena primjena zakona. **Nijesu razvijeni mehanizmi i indikatori za praćenje kvaliteta** pružanja besplatne pravne pomoći. Zakonom nijesu predviđeni ni kriterijume po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći. Takođe, ovaj Zakon ne prepoznaje

---

<sup>22</sup> Finalni izvještaj o monitoringu suđenja, CEDEM, Podgorica, oktobar 2012.

<sup>23</sup> Detaljnije vidjeti na: <http://cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/281-policy-paperjavno-objavljivanje-presuda.html>

**žrtve mučenja ili zlostavljanja** (od strane državnih službenika) ili **žrtve diskriminacije**, kao lica kojima bi trebalo obezbijediti besplatnu pravnu pomoć, s obzirom na njihovu posebnu ugroženost, a što je nepravilno ako se uzme u obzir da Zakon o unutrašnjim poslovima ("Sl.list CG", br. 44/2012) predviđa pružanje besplatne pravne pomoći policijskom službeniku protiv koga se vodi postupak zbog "upotrebe sredstava prinude" (čl. 60). Uočena je i nesrazmjera u opterećenosti sudova u pogledu odlučivanja po zahtjevima za dodjelu besplatne pravne pomoći<sup>24</sup>. Stoga bi od višestruke koristi bilo izričito propisivanje da nevladine organizacija koje se bave ljudskim pravima i drugi subjekti koji imaju potrebnu stručnost i inače pružaju pravnu pomoć budu prepoznati kao **pružaoci besplatne pravne pomoći** u skladu sa ovim zakonom i shodno tome ostvare naknadu za svoj rad i nužne troškove.

Kada je u pitanju **pristup pravdi**, visok je imovinski cenzus propisan Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći; primjena zakonskih odredbi koje se odnose na imovinu ili imovinska prava koja donose prihode, a čija nominalna vrijednost se bitno razlikuje od njihove stvarne vrijednosti; nedovoljna promocija Zakona među potencijalnim korisnicima, posebno među žrtvama nasilja u porodici; kao i nedostatak materijalnih sredstava i ljudskih resursa za njegovu primjenu i dalje ostaju ključne prepreke za postizanje rezultata u ovoj oblasti. U Osnovnom sudu u Podgorici je primjetan **nedostatak ljudskih i tehničkih resursa** za blagovremeno postupanje po podnijetim zahtjevima. Pitanje **odgovornosti advokata** za nekvalitetno pružanje besplatne pravne pomoći/neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći, još uvijek nije regulisano na sistemski način i zavisi od inicijative stranaka i diskrecione ocjene organa Advokatske komore. Postoje **nejasnoće u pogledu rokova** za podnošenja zahtjeva za isplatu troškova na ime pružanja besplatne pravne pomoći od strane advokata (osam od dana podnošenja pravnog lijeka ili od dana uručenja presude koja je pobija pravnim lijekom), a postavlja se i pitanje tumačenja postojanja **konflikta interesa** u slučajevima kada je predsjednik Osnovnog suda koji odlučuje po podnijetom zahtjevu, ujedno i postupajući sudija u konkretnom slučaju, budući da je pozvan da cijeni sve okolnosti i činjenice o predmetu zahtjeva, posebno da li je predmet zahtjeva očigledno neosnovan ili postoje vjerovatni izgledi za uspjeh po zahtjevu, čime se na određeni način prejudicira odluka u meritumu, što može biti od uticaja na nepristrasno postupanje sudije u daljem toku postupka<sup>25</sup>.

Osim toga, pravo na besplatnu pravnu pomoć se ne može ostvariti u postupku za naknadu štete u vezi sa klevetom i uvredom, u **upravnom postupku za koji se vezuje najveći broj kršenja prava**, kao ni u **postupcima pred međunarodnim institucijama** (*izuzev kod sačinjavanja akta kojim se inicira postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava*). Ova rešenja nisu u skladu sa praksom pomenutog Evropskog suda, jer država može biti pozvana na odgovornost zbog uskraćivanja prava na pravnu pomoć i u odnosu na ove postupke, posebno ako to proizvodi ozbiljne posledice po materijalni ili društveni položaj podnosioca ili je

---

<sup>24</sup> U periodu od 01.01 – 01.09.2013. godine, Osnovnom sudu u Podgorici je podnijeto 118 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, Osnovnom sudu na Cetinju samo 2, dok Osnovnom sudu na Žablaku nije podnijet nijedan zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, od početka primjene Zakona (01.01.2012.god.) – Analiza primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM i Građanska alijansa, septembar 2013.god.

<sup>25</sup> Analiza primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM, jun 2013

ostvarivanje prava pred upravnim organom pretpostavka vođenja sudskog postupka. Postavlja se i pitanje **dostupnosti pravne pomoći licima koja osporavaju odluku organa nadležnog za pravnu pomoć**<sup>26</sup>.

Prilikom monitoringa krivičnih suđenja, uočeni su problemi vezani za **kvalitet i sadržinu optužnica i dokaza** na kojima se zasniva optužnica, kao i za postupak **kontrole optužnica i prolaznost presuda** kontrole drugostepenih sudova<sup>27</sup>. Naime, dešava se, posebno u predmetima sa elementima organizovanog kriminala i korupcije, da činjenični opis ne odgovara pravnoj kvalifikaciji djela; da optužnica ne sadrži konkretizaciju svih bitnih pravnih elemenata zakonskog bića tog krivičnog djela (*što kasnije vodi zaključku da predmetno djelo nije krivično djelo*)<sup>28</sup>; da je kvalifikacija djela izvršena po nekoj od ranijih izmjena zakona bez jasnog navođenja službenog lista, posebno kada je u pitanju zločinačko udruživanje (*tj. kriminalno udruživanje - od izmjena iz maja 2010.*)<sup>29</sup> ili da je izreka presude nerazumljiva<sup>30</sup> (*kao posledica prepisivanja jednako nerazumljive optužnice*). Ovi nedostaci su u proteklom periodu doveli do **čestih ukidanja prvostepenih presuda zbog bitne povrede odredaba krivičnog postupka**, dodatno produbljujući osjećaj pravne nesigurnosti kod građana, budući da je riječ o slučajevima koji se nalaze pod budnom pažnjom stručne i laičke javnosti. Veoma slični ili identični propusti zabilježeni su i kod optužnica za ratne zločine.<sup>31</sup>

Uočeni su i **nedostaci obrazloženja optužnice**. Naime, iako je u čl. 292 tač. 6 ZKP-u propisano da će se u obrazloženju optužnice navesti dokazi kojima se odlučne činjenice utvrđuju, iznijeti odbrana optuženog i stanovište tužioca o navodima odbrane, optužnice često ne sadrže tužilačku ocjenu dokaza sa jasnim opredjeljenjem iz kojih dokaza se po stavu državnog tužioca utvrđuje koja odlučna činjenica i činjenični opis djela, kakva je odbrana okrivljenog, te stav tužioca o navodima te odbrane. Ovo je bitno napomenuti zato što zakonom nije propisano ročište kome bi prisustvovala obje stranke prilikom kontrole optužnice. Osim toga, na osnovu optužnice vanraspravno vijeće suda cijeni da li je potvrđena **osnovana sumnja da je optuženi izvršio krivično djelo** koje mu se stavlja na teret, do one mjere koja je nužna za tu fazu krivičnog postupka. Postavlja se pitanje kako su ove optužnice prošle **postupak kontrole**, s obzirom na to da je bilo neophodno da ih nadležni tužilac uredi u skladu sa čl.293 ZKP-a.

Postoje dileme u vezi primjene čl. 159 st. 5 ZKP-u, koji se odnosi na **dužinu trajanja mjera tajnog nadzora** (*propisano je da MTN mogu trajati najduže 4 mjeseca i produžiti se još 3 mjeseca iz opravdanih razloga*). U praksi su primjetna različita tumačenja koja se odnose na to da li se rok od sedam mjeseci odnosi na maksimalno trajanje svih MTN, bez obzira na to koji organ ih je odredio, ili važi

---

<sup>26</sup> U situaciji u kojoj je postupak iniciran zbog ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, nije vjerovatno očekivati da će isto lice biti u mogućnosti da snosi troškove upravnog spora.

<sup>27</sup> Prema podacima Apelacionog suda, ovaj sud je u 2012.godini odlučivao u 39 tzv.specijalnih predmeta, od čega je ukinuto 10 presuda, 4 su djelimično ukinute, tako da je na ponovno suđenje vraćeno 14 predmeta (38,9% od ukupnog broja predmeta koji su primljeni u rad).

<sup>28</sup> K. br. 23/13, Viši sud u Bijelom Polju

<sup>29</sup> U predmetima u kojima je optužnica podignuta prije stupanja na snagu novog ZKP-a i u kojima postupci nisu bili završeni do početka primjene novog ZKP-u, tužioci nijesu usklađivali procesnu odredbu u pravnoj kvalifikaciji (čl. 22 i 507 starog ZKP-a) i prilagođavali je novom ZKP-u (čl.401), koji se primjenjivao u vrijeme presuđenja, niti su to činili prvostepeni sudovi u svojim presudama.

<sup>30</sup> KS br. 9/13, Viši sud u Podgorici

<sup>31</sup> Detaljnije, izvještaj "Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori", HRA, 2013, kao gore.

posebno sedam mjeseci za MTN koje je odredio sud i još sedam za one koje je naredio nadležni tužilac<sup>32</sup>.

U odnosu na **međunarodni standard apsolutne zabrane mučenja i drugog zlostavljanja** i posebno obaveze djelotvornog procesuiranja ozbiljnih navoda o mučenju i zlostavljanju, u odnosu na postupanje sudova, uočena je izrazito **blaga kaznena politika**, koja ne odgovara standardu, nedovoljno temeljno ispitivanje navoda o porijeklu povreda, kao i svih okolnosti slučaja koji ukazuju na odgovornost državnih službenika.<sup>33</sup> U odnosu na postupanje tužilaca, uočeno je da se istrage često vode neefikasno i nedjelotvorno, da se istragom ili optužbom ne obuhvataju sva lica koja su umiješana u događaj, te da neki očigledni i javnosti poznati slučajevi mučenja i drugog zlostavljanja **nisu procesuirani uprkos preporukama međunarodnih tijela** za zaštitu ljudskih prava.<sup>34</sup>

## PRIJEDLOG PRIORITETNIH PROMJENA

Prije otvaranja procesa pregovora u okviru pregovaračkog poglavlja 23. Vlada Crne Gore mora preduzeti sljedeće aktivnosti u cilju postizanja održivih promjena u ovoj oblasti i to:

### U normativnom pogledu:

- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o sudskom savjetu, Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudovima **propisati**:
  - dodatne garancije nezavisnosti članova Sudskog i Tužilačkog savjeta i sudija Ustavnog suda u vidu odredbi o uslovima za izbor, posebno u pogledu sprečavanja konflikta interesa;
  - obavezno redovno godišnje ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, na osnovu posebnog Pravilnika, kojim će se propisati mjerila za ocjenjivanje kriterijuma i podkriterijuma predviđenih zakonom, posebno radnih rezultata, kako bi se obezbijedilo ujednačeno i najobjektivnije ocjenjivanje kandidata;
  - da i članovi Sudskog/Tužilačkog savjeta imaju ovlašćenje da podnose predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, odnosno državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, kao i Vrhovnog državnog tužioca i/ili uvesti funkciju disciplinskog tužioca, po uzoru na BiH;
  - da sudiji/tužiocu funkcija ne može prestati na lični zahtjev (davanjem ostavke), nakon pokretanja postupka za razrješenje do okončanja tog postupka;
  - izostaviti mogućnost utvrđivanja „opravdanih razloga“ kada sudija/tužilac neuredno, nestručno ili nesavjesno vrši

<sup>32</sup> KS br. 8/09, Viši sud u Podgorici

<sup>33</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013 ([http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>34</sup> Isto.

- sudijsku/tužilačku funkciju, te izbrisati formulaciju „ako bez opravdanih razloga“;
- da kršenje Kodeksa sudijske/tužilačke etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske, odnosno tužilačke funkcije ili vrijeđanje njenog ugleda;
  - da Sudski savjet može, samo nakon sprovedenog konkursa, privremeno upućivati sudije na rad u sud višeg stepena;
  - hitno obezbijediti da sudovi preuzmu dio nadležnosti organa za prekršaje ili da svi organi za prekršaje budu prevedeni u status redovnih sudova koji ispunjavaju garancije nezavisnosti i nepristrasnosti;
- ✓ Unaprijediti transparentnost rada Sudskog i Tužilačkog savjeta tako što će: njihove sjednice po pravilu biti otvorene za javnost; njihove internet stranice biti redovno ažurirane; svakom kandidatu omogućiti uvid u svoju i dokumentaciju drugih kandidata; detaljnije obrazlagati svoje odluke i isticati ih sa obrazloženjem na internet stranicama;
- ✓ Brisati materijalno-pravnu odredbu iz čl.22 st.8 ZKP-a, koja se i dalje koristi u optužnicama, iako su konstitutivni elementi bića krivičnih djela iz organizovanog kriminala na koje se optužnica odnosi već sadržani u čl.401 KZ-a;
- ✓ Usaglasiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći sa međunarodnim standardima koji se odnose na pristup sudu. Obuhvatiti sve vrste postupaka kojima se odlučuje o pravima i obavezama građana pružanje pravne pomoći u slučajevima kada je to u interesu pravde ili je pravna pomoć od neprocjenjive vrijednosti po efikasnu zaštitu podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, a ispunjenost ovih uslova cijeliti prema značaju predmeta po podnosioca zahtjeva, činjeničnoj i pravnoj složenosti predmeta, monopolskom položaju protivne strane i drugim standardima koji su razvijeni kroz praksu Evropskog suda; Izmijeniti način na koji je u Zakonu postavljen imovinski cenzus, a shodno analizi rezultata dosadašnje primjene; Zakonom urediti kriterijume po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći.

### **U pogledu implementacije:**

- ✓ Obezbijediti značajnije učešće sudova u planiranja izdataka koji su potrebni za njihov rad;
- ✓ Sprovesti analizu razloga za ukidanje presuda (npr. od strane Tripartitne komisije za analizu predmeta organizovanog kriminala i korupcije, koja se do sada bavila samo praćenjem statističkih parametara). Uzeti u obzir kretanje predmeta u različitim fazama postupka, a ne samo statističke podatke na nivou prvostepenih odluka, kako bi se dobila jedinstvena slika o kvalitetu presuđenja, posebno kod predmeta u kojima je ukidanje odluka primijećeno u znatnijem obimu ili u kontinuitetu;
- ✓ Uspostaviti odgovarajući model praćenja rada sudova i sudija, koji će pored kvaliteta presuđenja i dužine trajanja postupka, uzeti u obzir i složenost postupka po samoj prirodi spora;



- ✓ Podsticati etičku odgovornost sudija i primjenu načela Kodeksa profesionalne etike sudija;
- ✓ Obezbijediti provjerljivost sistema slučajne dodjele predmeta, kroz evidentiranje prijema podneska u prisustvu stranke, odnosno njenog punomoćnika;
- ✓ Ojačati nezavisnost, kao i administrativne i finansijske kapacitete Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije; uspostaviti početnu obuku sa određenim programom za sve članove pravosuđa i obezbijediti da pored materijalnog i procesnog prava inicijalna edukacija kandidata za sudije obuhvati i program sudijskih vještina; obezbijediti i odgovarajuću i obaveznu obuku u smislu kontinuiranog usavršavanja nadležnih sudija i tužilaca, a naročito u oblasti zaštite ljudskih prava i međunarodnom humanitarnom pravu;
- ✓ Zakonom o sudovima propisati da svaki sudija ima obavezu da određeni broj dana godišnje provede na stručnom usavršavanju;
- ✓ Odgovarajućim pravnim stavovima ukazati sudovima (vanraspravnim vjećima) na obavezu primjene čl.294 ZKP-a, u postupku kontrole optužnice, posebno kada utvrde da nema dovoljno dokaza da je okrivljeni osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe ili da djelo koje je predmet optužbe nije krivično djelo, odnosno da postoje okolnosti koje trajno isključuju krivično gonjenje, kako bi se obezbijedila zakonitost postupka u svim fazama;
- ✓ Izmijeniti način vođenja evidencija o besplatnoj pravnoj pomoći na način što će pored obaveznih elemenata zahtjeva, biti obuhvaćeni i podaci o vrsti, sadržaju i troškovima postupka za koji se odobravaju. Iskazivati ukupne troškove po osnovu pružene besplatne pravne pomoći *per capita*, u skladu sa pravilima Savjeta Evrope, kako bi se omogućilo upoređivanje ostvarenih rezultata sa evropskim parametrima za ovu oblast;
- ✓ Pojačati saradnju između službi pravne pomoći pri osnovnim sudovima i organizacija koje se bave zaštitom od nasilja u porodici, sa ciljem većeg promovisanja ovog instituta među potencijalnim korisnicima iz ove grupe;
- ✓ Razviti mehanizme i indikatore za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći i obezbijediti kontinuirano ispitivanje stavova korisnika;
- ✓ Izraditi Komentar Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i podijeliti ga sudovima i advokatima;
- ✓ Obezbijediti efikasno izvršenje svih neizvršenih (15.000) i budućih sudskih odluka uvođenjem odgovarajućeg sistema javnih izvršitelja i povećanjem koordinacije i efikasnosti postojećih nadležnih organa u sistemu izvršenja;
- ✓ Redovno analizirati primjedbe i pohvale koje su podnijete od strane građana u vezi sa radom pravosudnih organa i o rezultatima tih analiza blagovremeno obavještavati javnost;
- ✓ Standardizovati minimum podataka o radu sudova, kako bi se uticalo na kreiranje standarda *razumnog očekivanja* na strani građana, koji je razvijen u praksi Suda u Strazburu. Proširiti praksu imenovanja portparola na sve sudove, kao i državno tužilaštvo sa ciljem pravovremenog i kvalitetnog informisanja javnosti o radu sudova i tužilaštava;
- ✓ Unaprijediti transparentnost rada Sudskog i Tužilačkog savjeta redovnim ažuriranjem njihovih internet stranica;
- ✓ Uvesti jedinstveni pristupni kod za uvid u sudske predmete;

- ✓ Unaprijediti korišćenje internet stranica mreže sudova, kroz ujednačavanje informacija koje su dostupne na internet stranicima različitih sudova, i postavljanje brzih pretraživača koji će omogućiti lakši pristup informacijama koje se na njima nalaze;
- ✓ Otvoriti telefonske linije u sudovima putem kojih se građani koji ne žive u mjestu sjedišta suda mogu informisati o predmetima koji se na njih odnose;
- ✓ Konferencije za novinare organizovati po pravilu uvijek kada se pojavi pitanje od javnog interesa, a ne samo kada to nalažu poslovničke obaveze ili Akcioni plan sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;

## II Suzbijanje korupcije

### OCJENA STANJA

Trenutno stanje u oblasti borbe protiv korupcije je donekle prihvatljivo, formalne obaveze su većinom ispunjene, ali nema značajnijih pozitivnih promjena u praksi.

### OBRAZLOŽENJE OCJENE STANJA

**Ključni pomaci vezani za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti, počev od datuma dobijanja Izveštaja Evropske komisije o napretku, a zaključno sa 01. 10. 2013. godine**

*Institucionalni okvir* za borbu protiv korupcije je donekle unaprijeđen: formirani su i počeli sa radom *Etički Odbor* i *Skupštinski Odbor za anti-korupciju*. Takođe, počelo se sa primjenom *proširenih nadležnosti* Komisije za sprječavanje sukoba interesa. Donešen je *novi Akcioni Plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala* za period 2013-2015, koji predviđa više konkretnijih mjera za suzbijanje korupcije. Počeli su sa implementacijom *novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, kao i sve odredbe *Zakona o sprječavanju sukoba interesa*, što je rezultiralo ograničenim napretkom u ovim oblastima.

Objavlivanjem revizorskih izvještaja političkih partija, znatno je poboljšana transparentnost procesa **finansiranja političkih partija**. Državna revizorska institucija je iskazala visok stepen nezavisnosti i profesionalnosti u poštovanju obaveza iz Zakona o finansiranju političkih partija, vršeci reviziju, objavljujući izvještaje i upoznavajući javnost sa sadržinom istih.

Izdvojena su značajna sredstva za potrebe unaprijeđenja prostorno – tehničkih uslova za rad tužilaštva i izvršena rekonstrukcija i adaptacija više objekata.

U toku je i izrada *Plana aktivnosti Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala* u odnosu na ključne prioritete koji su identifikovani u Izveštaju o

Procjeni opasnosti od organizovanog kriminala u Crnoj Gori (MNE OCTA 2011), kao i priprema planova integriteta na nivou policije, u skladu sa inoviranim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. U toku su i aktivnosti na planu reorganizacije rada Uprave policije u okviru Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta i Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala.

Primjetan je porast broja krivičnih prijava podnijetih Specijalnom tužiocu zbog osnovane sumnje da su počinjena krivična djela sa elementima organizovanog kriminala, a na osnovu povećanog obima razmjene informacija između institucija potpisnica Sporazuma o formiranju Zajedničkog istražnog tima za borbu protiv organizovanog kriminala i najtežih oblika koruptivnih krivičnih djela.

Osudjujućom presudom riješeno je **82,75%** podignutih optužnica, **12,64%** je oslobadajućih i **4,59%** odbijajućih presuda. U izvještajnom periodu nije bilo procesuiranih izvršilaca krivičnog djela **pranje novca**. Medjutim, po optužnicama Specijalnog odjeljenja u sudskom postupku se nalaze slučajevi „Šarić“ i „Kalić“, kao i još **36** optuženih učinilaca ovog krivičnog djela<sup>35</sup>. Primjetan je porast osudjujućih presuda u oblasti organizovanog kriminala veći za **12,59%**, a u oblasti koruptivnih krivičnih djela **0,48%**. Imovina koja je u 2011.godini oduzeta u postupku proširenog oduzimanja imovine i u izvještajnom periodu ostala je u statusu privremeno oduzete imovine, jer krivični postupci pred Višim sudom u Podgorici i Višim sudom u Bijelom Polju nijesu pravosnažno okončani<sup>36</sup>. Izvršena je zabilježba tereta u evidenciji o nepokretnostima koje su bile predmet proširenog oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnih djela čime je onemogućeno raspolaganje istim.

Planom programa rada Vlade Crne Gore za 213. godinu predviđeno je usvajanje Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama za IV kvartal 2013. Ovim izmjenama se planira usklađivanje važećeg Zakona o javnim nabavkama sa Direktivom EU 2004/17. Takođe akcionim planom za poglavlje 23 predviđene su izmjene Zakona o javnim nabavkama u određenim pitanjima gdje je unapređenje prioritetno.<sup>37</sup> Formirana je radna grupa od sedam članova koja radi na izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama.

Ministarstvo finansija je 25. februara 2013. godine donijelo Rješenje o formiranju Koordinacionog tijela za praćenje i sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine.<sup>38</sup> Ovo tijelo je u obavezi da podnosi kvartalno izvještaje o svom radu Vladi.

---

<sup>35</sup> Izvještaj o radu Državnog tužilaštva za 2012. godinu, str.14 (<http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/sjednice-skupstine>).

<sup>36</sup> Izvještaj o radu Državnog tužilaštva za 2012. godinu, str.52

<sup>37</sup> Akcioni plan predviđa, između ostalog: izmjenu načina imenovanja predsjednika i članova DKKPJN ; uvođenje negativne reference ponuđača; unaprijeđen sistem evidencije koju vode naručioci i sadržaj izvještaja UJN o javnim nabavkama; itd.

<sup>38</sup> <http://www.ujn.gov.me/2013/04/rjesenje-o-formiranju-koordinacionog-tijela-za-pracenje-i-sprovođenje-strategije-razvoja-sistema-javnih-nabavki-za-period-2011-2015-godine/>. U sastavu Koordinacionog tijela su predstavnici Uprave za javne nabavke, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Vrhovnog državnog tužilaštva, Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, Skupštine Crne Gore i Privredne komore.

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je, po prvi put, uvrstio konsultativno saslušanje o sprovođenju Zakona o javnim nabavkama u plan rada za 2013. godinu.

Državna revizorska institucija izvršila je reviziju Godišnjeg finansijskog izvještaja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za 2012. godinu. Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja Izjašnjenja subjekta revizije na preliminarni Izvještaj DRI, nadležni Kolegijum po predmetnoj reviziji izrazio je pozitivno mišljenje na tačnost Godišnjeg finansijskog izvještaja predmetnog subjekta.

U dijelu zakonodavnog okvira borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala određene izmjene pretrpili su i sljedeći zakoni i podzakonski akti: Zakon o tajnosti podataka, tako da dozvoljava pristup tajnim podacima Odboru za anti-korupciju; Pravila o načinu izvještavanja o nenovčanim nakanadama i priložima na način što razlika između tržišne vrijednosti i vrijednosti naplaćene političkim partijama treba da bude veća od 15% da bi se prijavljivala kao nenovčana donacija (prethodno je taj procenat iznosio 30%). Donešen je Pravilnik o državnoj pomoći; Izdato je Uputstvo o sadržaju izvještaja i načinu izvještavanja o radu unutrašnje revizije. Pripreme i usvajanja izmjena. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini, kao i Uredba o načinu i postupku davanja u zakup privremeno oduzete imovine i Uredba o načinu i postupku prodaje privremeno oduzete nepokretne imovine.

### **Ključne prepreke vezane za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti**

Glavna prepreka za postizanje konkretnih rezultata je veliki broj institucija koji reguliše ovu oblast (Nacionalna komisija za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Državna izborna komisija, Komisija za sprečavanje konflikta interesa, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Uprava za javne nabavke, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Uprava za imovinu, Specijalni istražni tim za borbu protiv korupcije, Komisija za hartije od vrijednosti), a od kojih ni jedna nema značajna ovlašćenja, niti potrebnu nezavisnost za obavljanje ovog posla. Problem predstavlja i loša koordinacija ovih institucija, koje ne razmjenjuju podatke i nemaju zajedničkih inicijativa. Krivično-pravno zakonodavstvo i dalje nije u potpunosti usaglašeno sa UN Konvencijom protiv korupcije (UNCAC), koja čini sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, što za posledicu ima fragmentiran zakonski okvir i neujednačenu primjenu u praksi. Svi pomenuti problemi, proističu iz ograničene političke volje da se postignu rezultati u ovoj oblasti. Nacionalna Komisija za borbu protiv korupcije nije održala nijednu sjednicu u posljednjih godinu dana.

**Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije** i dalje nije adekvatno uređen: Još uvijek ne postoji nezavisno i profesionalno tijelo koje bi se bavilo kontrolom finansiranja političkih partija i sukoba interesa; Komisiji za sprečavanje sukoba interesa nedostaju kapaciteti da na adekvatan način sprovodi aktivnosti predviđene Zakonom, takođe iako ima ovlašćenje da provjerava navode iz imovinskih kartona javnih funkcionera, ova Komisija ne provjerava porijeklo imovine; Kontrola finansijskog poslovanja partija je povjerena DRI, pri čemu ova institucija ne

provjerava sredstva iz privatnih izvora. DRI ne posjeduje dovoljnu finansijsku nezavisnost. Nadležnost između institucija koje planiraju, upravljaju i kontrolišu realizaciju ugovora u oblasti JPP i koncesija su nejasne i isprepletene. Prisutna je i slaba koordinacija ovih institucija između nacionalnog i lokalnog nivoa.

**Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije** i dalje pokazuje velike nedostatke: Zakon o **finansiranju političkih partija** ne reguliše na adekvatan način ovu oblast. U periodu oktobar 2012 - oktobar 2013 održani su i predsjednički i parlamentarni izbori, u toku kojih su bile testirane odredbe novog Zakona o finansiranju političkih partija. Iako su nesumnjivo napravljeni pomaci u pravcu usklađivanja sa standardima GRECO, određeni problemi i dalje postoje:

- Nisu regulisana pitanja pozajmica i kredita u političkim partijama – da li su to prihodi iz privatnih izvora i na koji način se vraćaju
- Članarine – Nije jasno koliko je organičenje za članarine i na koji način ih članovi partije uplaćuju, pogotovo javni funkcioneri (nejasno je da li se njihove članarine naplaćuju kao automatsko oporezivanje plate funkcionera).
- Neadekvatna kaznena politika – uzak spektar niskih novčanih kazni koje nisu dovoljno odvraćajuće. Izrada novog prijedloga Zakona i dalje je u toku.

Ne postoji poseban Zakon o zaštiti zviždača, a postojeća regulativa ne predviđa adekvatne mehanizme za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, niti je bilo primjera primjene ovih mehanizama. Nisu izmijenjeni: Zakon o DRI, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o fiskalnoj i budžetskoj odgovornosti, uprkos tome što su izmjene istih bile planirane zakonodavnim planovima Skupštine u protekle dvije godine.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama**<sup>39</sup> koji je je u primjeni od 17. januara 2013. godine još uvijek nije usklađen sa drugim relevantnim zakonima (Zakon o zaštiti ličnih podataka; Zakon o tajnosti podataka). Novim zakonskim rješenjem izostavljeno je načelo hitnosti postupka, koje je sadržano u prethodnom Zakonu, što se dalje ogleda u produženju roka za postupanje državnih organa u rješavanju po zahtjevima za pristup informacijama, koji je produžen sa 8 na 15 dana. Takođe, sadrži odredbe koje definišu trajanje ograničenja i test štetnosti objelodavljanja informacija. Odredba o testu štetnosti objelodanjivanja informacije ne propisuje na koji način se vrši taj test i po kojim kriterijumima, što ostavlja mogućnost vršenja zloupotreba od strane organa uprave.

**Agencija za zaštitu ličnih podataka** je do jula 2013. godine primila 254 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, odlučeno je u 209 predmeta od čega je u 33 predmeta donijet zaključak o obustavljanju postupka, dok je 176 predmeta donijeto rješenje. **Savjet Agencije** za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama ne odlučuje u slučajevima ćutanja administracije tj. kada instutucije ne daju nikakav

---

<sup>39</sup>Zakon o slobodnom pristupu informacijama ( "Službeni list Crne Gore, broj 44/2012" od 9.8.2012.) preuzet sa internet stranice Službeni list Crne Gore <http://www.sluzbenilist.me/>

odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama. Iako Zakon o slobodnom pristupu informacijama definiše da je svaka kompanija u kojoj država ima vlasničkog udjela obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Savjet Agencije ovu odredbu tumači tako da su obveznici Zakona samo one kompanije u kojima država zvanično ima većinsko vlasništvo, što stavlja van dometa ovog zakona kompanije čije poslovanje je od vitalnog značaja za stanovništvo Crne Gore, kao što je Kombinat Aluminijuma Podgorica i Elektroprivreda Crne Gore. Elektronska baza podataka zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kategorisanu po različitim kriterijumima, koju je Agencija u skladu sa Zakonom i Akcionim planom za implementaciju OGP standarda trebala da napravi, još uvijek nije u potpunosti funkcionalna. Trenutno, postoje samo objavljene odluke agencije, bez naziva i kategorizacije. Na taj način je gotovo nemoguće pronaći relevantne informacije, već se informacije, koje su možda već dostavljene nekom drugom podnosiocu zahtjeva, ponovo moraju zahtijevati od institucija.

**Zakon o sprječavanju sukoba interesa**, iako znatno unaprijeđen u odnosu na prethodni zakonski tekst (proširivanje definicije javnog funkcionera i na lica neposredno izabrana na izborima kao i proširenje nadležnosti KSSI na kontrolu navoda iz imovinskih kartona javnih funkcionera), u prvoj godini implementacije pokazao je brojne nedostatke:

- Proširenjem definicije javnog funkcionera i na poslanike u Skupštini Crne Gore, postavio se i dodatan problem. Komisija za sprječavanje sukoba interesa je dužna da kontroliše poštovanje Zakona od strane lica koja imenuju Predsjednika i članove te Komisije – čime sama Komisija zalazi u zonu sukoba interesa.<sup>40</sup>
- Procedura zahtijevanja pokretanja prekršajnog postupka pruža priliku funkcionerima da otklone nepravilnosti i dodatno opterećuje sistem. Na ovaj način, određeni funkcioneri izbjegavaju da podnesu prijave o imovini dok ne dobiju prekršajnu prijavu. Direktno izricanje sankcija od strane Komisije, bi bilo značajan podstrek da svi funkcioneri podnesu izvještaje o imovini u predviđenom roku.
- Komisija i dalje nema nadležnost provjeravanja porijekla imovine, što značajno umanjuje efekat prijavljivanja imovine. Crnogosko zakonodavstvo i dalje ne poznaje termin „neosnovano bogaćenje“, kao ni procedure vezane za ovo djelo, što otvara prostor za razne zloupotrebe položaja i sticanje lične dobiti na račun države.

**Komisiji za sprječavanje sukoba interesa** nedostaju kapaciteti da na adekvatan način sprovodi aktivnosti predviđene Zakonom. Iako ima ovlašćenje da provjerava navode iz imovinskih kartona javnih funkcionera, ne provjerava porijeklo imovine. Još uvijek ne postoji mehanizam prepoznavanja i registracije javnih funkcionera po automatizmu, problematičan je status čitavih kategorija funkcionera, kao što su dekani na fakultetima državnog univerziteta tj. postoji još javnih funkcionera koji, ukoliko već nisu obveznici Zakona, mogu izbjegavati obaveze u skladu sa ovim Zakonom dok se od Komisije ne zatraži zvanično mišljenje o njihovom statusu. U

---

<sup>40</sup>Na ovu mogućnost je ukazano još u Izvještaju Sige o Integritetu u javnom sektoru u Crnoj Gori iz 2009

skladu sa tim, oni ne podnose svoje izvještaje o imovini, iako se nalaze na čelu javne ustanove, sa brojnim beneficijama, ali i mogućnostima zloupotrebe položaja. Komisija i dalje nema mogućnost traženja informacija od banaka, osiguravajućih društava i privatnih penzionih fondova, što uveliko umanjuje njenu efektivnost u provjeri imovine javnih funkcionera. Organ nadležan za razrješenje, suspendovanje ili izricanje disciplinske mjere, najčešće ne dostavlja Komisiji povratnu informaciju o sprovedenim sankcijama.

Iako su nesumnjivo napravljeni pomaci u pravcu usklađivanja **Zakona o finansiranju političkih partija** sa standardima GRECO, određeni problemi i dalje postoje. Iako je DRI u dosadašnjoj praksi pokazala visok stepen profesionalnosti i nezavisnosti, većina njenih nalaza je ostala bez konkretnih efekata, jer na adekvatan način nijesu sankcionisana kršenja važećih propisa, niti su drugi nadležni organi preduzimali mjere koje bi doprinijele efikasnoj realizaciji. Zloupotrebe državnih resursa u toku izbornih procesa su ostale nesankcionisane zbog neadekvatnog zakonskog okvira. Još uvijek ne postoji nezavisno i profesionalno tijelo koje bi se bavilo kontrolom finansiranja političkih partija i sukoba interesa. Kontrola finansijskog poslovanja partija je povjerena DRI, pri čemu ova institucija ne posjeduje dovoljnu funkcionalnu nezavisnost, niti provjerava sredstva iz privatnih izvora.

U izvještajnom periodu nije bilo očekivanih izmjena zakonskog okvira za **javne finansije**. Naime, i pored obaveza predviđenih Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i brojnih zamjerki na legislativu u ovoj oblasti, još uvijek nije usvojen Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji nije izmijenjen.

Vlada je kasnila sa dostavljanjem ključnih budžetskih dokumenata Skupštini, kršeći sistemski Zakon o budžetu. Ionako kratki rokovi za razmatranje ovih dokumenata od strane Skupštine dodatno su skraćeni kašnjenjem Vlade u dostavljanju: Završni račun za 2011. godinu predat je Skupštini 6. novembra 2012. (zakonski rok je kraj septembra), a Prijedlog budžeta za narednu godinu dostavljen je poslanicima 17. decembra 2012. (zakonski rok je kraj novembra).

Proces uspostavljanja programskog budžeta nije napredovao, pa prijedlog budžeta za 2013. godinu ne sadrži indikatore učinka za programe budžetskih korisnika.

Vlada je usvojila prijedlog **Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**, nakon obavljene javne rasprave, a neke od preporuka koje su ključne za otvorenost i odgovornost u javnim finansijama nisu ispoštovane. Između ostalog, budžetski kalendar je ostao neizmijenjen i neusklađen sa međunarodnim najboljim praksama, ne omogućavajući značajnije učešće Skupštine u budžetskom ciklusu; ostalo je neriješeno pitanje finansijske autonomije nezavisnih, kontrolnih institucija, kao i nedorečena prekršajna odgovornost koja će dovesti do zastarjelosti učinjenih prekršaja prije mogućnosti da počinioci budu sankcionisani.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o **Državnoj revizorskoj instituciji** kojim se, između ostalog, definiše finansijska nezavisnost DRI, u skupštinskoj proceduri je od septembra 2011. godine, a opet je odbijen od strane vladajuće

većine u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. DRI još uvijek funkcioniše u nepotpunom sastavu svog Senata. Iako je Skupština u međuvremenu uspjela da imenuje predsjednika Senata (od postojećih članova Senata) i jednog člana Senata, peti član još uvijek nije izabran. Protokol o saradnji Skupštine i DRI, iako planiran Strateškim planom razvoja DRI, još uvijek nije usvojen.

Vlada je krajem novembra 2012, usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije bez konkretizovanja preporuka DRI u aktivnosti, bez pažljivo odmjerenih (realnih) rokova, bez detaljno određenih nadležnih institucija (nosilaca aktivnosti) i bez postavljanja jasnih i mjerljivih indikatora sprovođenja aktivnosti. Vlada je sa zakašnjenjem usvojila prvi kvartalni izvještaj o ispunjenju Akcionog plana za implementaciju preporuka DRI koji donosi opšte pokazatelje i zasniva se isključivo na podacima koje dostavljaju određeni korisnici budžeta (nosioci aktivnosti u Akcionom planu), bez ikakve vrste provjere tačnosti ovih tvrdnji.

Ministarstvo je pripremlilo godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u 2012. godini, ali je isti, kao i izvještaj za prethodnu godinu, proglašen tajnim i nije dostavljen ni Skupštini niti DRI. Nakon žalbe Instituta alternativa na rješenje Ministarstva finansija kojim je izvještaj za 2011. proglašen tajnim dokumentom, Upravni sud je uvažio žalbu i naložio Ministarstvu da donese novo rješenje, što nije učinjeno. Ovi izvještaji se ne dostavljaju ni Skupštini niti DRI. Proces popunjavanja sistematizovanih mjesta u oblasti unutrašnje revizije teče sporo, posebno na nivou lokalnih samouprava.

Revizorsko tijelo za eksternu reviziju IPA fondova EU još uvijek nije počelo sa radom, zbog nepopunjenosti sistematizovanih radnih mjesta i grešaka koje su učinjene prilikom izbora Glavnog revizora, koji je imenovan iako nije zadovoljavao uslove za ovo radno mjesto.

Registar privrednih subjekata nije ažuriran u dijelu koji se odnosi na kome podaci o poreskim obveznicima nisu ažurirani, što otežava mogućnosti njihove kontrole i uočavanja nepravilnosti.

**Zakon o javnim nabavkama** nije adekvatno odgovorio na potrebu unapređenja antikorupcijskih pravila i mehanizama, niti je u potpunosti usaglašen sa relevantnim direktivama Evropske unije, posebno u dijelu koji se odnosi na harmonizaciju pojedinih procedura. Odsustvo adekvatnih antikorupcijskih mjera karakteristično je i za Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine, kao i za Akcioni plan za njeno sprovođenje. Proces i dalje karakteriše zanimljiv broj krivičnih prijava podniet od strane Uprave policije, odnosno odgovarajućih optužnica državnog tužilaštva, kao i odsustvo pravosnažnih odluka za korupciju u javnim nabavkama, ali i prekršajnih kazni i disciplinskih odgovornosti službenika za javne nabavke.

- Službenici za javne nabavke i druga lica uključena u postupak javnih nabavki, naročito članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, nijesu obuhvaćeni odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, pa nemaju obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini.



- Vidan nedostatak je i što Uprava za javne nabavke ne vodi evidenciju o odustajanju prvorangiranih ponuđača od zaključivanja ugovora, raskinutim ugovorima i razlozima raskidanja, broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač, kretanju broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima, raskinutim ugovorima, sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama.
- Shodno članu 18 Zakona o javnim nabavkama, naručilac je dužan da evidentira slučajeve sukoba interesa i da o tome bez odlaganja obavijesti nadležni organ. Evidentirani sukobi interesa sa izrečenim sankcijama se, međutim, ne objavljuju na sajtu Uprave za javne nabavke, niti se u Godišnjem Izvještaju o radu Uprave za javne nabavke objavljuje detaljan pregled koji bi, shodno Zakonu, broj podnesenih službenih zabilješki, broj i vrstu postupaka kod kojih je utvrđeno kršenje antikorupcijskih pravila, vrstu radnji kojima je izvršeno kršenje antikorupcijskih pravila, vrstu dokaza kojima se potvrđuje kršenje antikorupcijskih pravila.
- Ne postoji redovna obostrana komunikacija Uprave za javne nabavke i Uprave za inspeksijske poslove, čime je dovedena u pitanje efikasnost inspeksijskih kontrola u ovoj oblasti. Državna revizorska institucija vrši kontrolu zakonitosti sprovođenja postupaka javnih nabavki, ali još uvijek ne postoji adekvatna kontrola efektivnosti i efikasnosti korišćenja budžetskih sredstava, kao i kontrola realizacije zaključenih ugovora o javnim nabavkama.
  - Nadležne institucije za upravljanje, sprovođenje i kontrolu postupaka javnih nabavki ne usvajaju godišnje izvještaje o radu u vremenskom roku predviđenom Zakonom o javnim nabavkama<sup>41</sup>.

Zakonski okvir za **koncesije** nije usklađen sa relevantnim direktivama EU. Oblast **javno-privatnog partnerstva** i dalje nije zakonski uređena. Problemi koji su u oblasti javno-privatnih partnerstava i koncesija identifikovani ranijih godina još uvijek su prisutni. Naime, nije usvojen novi zakonski okvir za oblasti koncesija i javno-privatnih partnerstava, a njegova priprema i usvajanje ne nalazi se u Programu rada Vlade za 2013. godinu. Pored problema odsustva adekvatnog zakonskog okvira, prisutan je i problem nejasnih i „isprepletenih“ nadležnosti i slabe međusobne koordinacije institucija koje dodjeljuju, i upravljaju koncesijama. Kao rezultat takvog, nejasnog i nepreciznog, institucionalnog ustrojstva u Crnoj Gori ne postoji ekspertska jezgro za ovu oblast, dok Komisija za koncesije odlučuje o neznatnom broju prigovora u drugostepenom postupku i nema drugih nadležnosti u ovoj oblasti. Posebno ograničenje predstavlja i neadekvatan sistem naplate koncesija, kao i nadzora (inspeksijskog) realizacije zaključenih ugovora. Izvještaj Vlade, usvojen 24. januara 2013. godine, identifikovao je brojne probleme u sprovođenju ugovora o dodijeljenim koncesijama, od koji je najznačajniji sistem naplate koncesije, kao i inspeksijskog nadzora dodijeljenih ugovora. Zbog toga, koncesionari na ime neizmirenih obaveza u 2012. godini duguju preko 12 miliona eura. Sprovođenje politike u ovoj oblasti i dalje nije u dovoljnoj mjeri transparentno. Registar zaključenih ugovora o javno-privatnim partnerstvima nije uspostavljen.

---

<sup>41</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u 2012. godini koji je pripremila Uprava za javne nabavke, verifikovan na sjednici Vlade od 4. jula 2013. godine. Po Zakonu o javnim nabavkama izvještaj se dostavlja do kraja maja 2013. godine.

Uprkos nedavnim ustavnim izmjenama, neophodno je izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu obezbijediti dodatne garancije za depolitizaciju i veću autonomiju tužilaštva. **Sadašnji model organizacije tužilaštva** još uvijek izričito ne određuje ovaj organ kao organ pravosuđa. Postoji izvjesna neuslaglašenost između materijalnopравnih i procesnih propisa (*npr.kod standarda dokazivanja po KZ-u i ZKP-u*), koji za posljedicu imaju različita pravna tumačenja i neujednačno postupanje u praksi. Na postizanje suštinskih i održivih rezultata u ovoj oblasti u presudnoj mjeri utiču kvalitet i primjenivost važećih propisa; njihova međusobna usaglašenost, te usklađenost sa pravnom tekovinom EU; ali i razvijenost kapaciteta za njihovo sprovođenje i specifična politička i društvena kultura.

Rad tužilaštva otežava i **nedovoljna koordinacija** između institucija koje su uključene u suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, te činjenica da tužilaštvo nije povezano sa bazama podataka kojima ove institucije raspolažu, a nedostaju i podzakonski akti kojima bi se uredila razmjena podataka sa inostranim finansijsko- obavještajnim službama. Tužilaštvo i policija još uvijek nemaju razvijene kapacitete za efikasno sprovođenje **finansijskih istraga** u složenim predmetima, posebno u onim koji imaju element inostranosti (*npr. slučajevi ekstradicionog pritvora ili zamrzavanja imovine za koju se osnovano sumnja da potiče od kriminalne djelatnosti*) ili su izvršeni od strane *stranog službenog lica*, uz napomenu da se u slučajevima kada je krivično djelo izvršeno u inostranstvu od strane stranih državljana protiv strane države, KZ primenjuje samo za krivična djela koja su po zakonu te države kažnjiva sa minimum pet godina zatvora, što otežava procesuiranje ovih djela. Osim toga, iako je Crna Gora potpisnica Balkanskog sporazuma o zaštiti svjedoka, u crnogorskoj sudskoj praksi nije bilo slučajeva premještanja svjedoka u drugu državu, niti je tužilaštvo predlagalo primjenu te mjere.

**Mjere tajnog nadzora** kao specijalna istražna sredstva se široko primjenjuju, ali se na glavnom pretresu osporavaju sa stanovišta povreda procesnih odredbi koji važe za njihovo zakonito prikupljanje i korišćenje u postupku. Saradnja koja se sprovodi u okviru međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima zahtijeva dobru međusektorsku koordinaciju nije na zavidnom nivou.

Kada je u pitanju **prošireno oduzimanje imovine**, evidentan je nedostatak kapaciteta za efikasno otkrivanje, praćenje i utvrđivanje kriminalnog porijekla imovine, posebno one koja se nalazi u inostranstvu, što zahtijeva mnogo veći obim razmjene informacija i evidencija između tužilaštava i policija ovih zemalja, ali i veći stupanj saradnje sa Europol-om i Eurojust-om. Prošireno oduzimanje imovinske koristi koje je nastalo kao rezultat finansijskih istraga je sprovedeno samo u tri slučaja. Ne postoje ni institucionalni mehanizmi koji bi efikasno doveli u međusobnu vezu slučajeve korupcije, poreskih prekršaja, pranja novca i organizovanog kriminala. Nadzor nad radom banaka i drugih organizacija koje imaju povećanu odgovornost u sprečavanju koruptivnih djela se ne sprovodi valjano, a kazne koje se mogu izreći ovim subjektima nemaju odvraćajući karakter. Značajan problem je i nedostatak kapaciteta i metodologije za utvrđivanje visine kriminalno stečene koristi, ali i za samo upravljanje imovinom koja je oduzeta. Od momenta preuzimanja imovine od strane Uprave za imovinu, po rješenjima suda o privremenom oduzimanju imovinske koristi od optuženih Šarić Duška i Jovice

Lončara, te optuženih Safeta, Mersudina i Amine Kalač, pričinjeni su troškovi u visini od 120.000,00 eura na ime tekućeg održavanja predmetne imovine, dok je samo jedan dio imovine stavljen u funkciju (zakup benzinske pumpe M Petrol u visini od 4000 eura mjesečno, počev od januara 2013. godine). Uprkos novim istragama koje su pokrenute, nije bilo novih postupaka za privremeno oduzimanje imovinske koristi za krivična djela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala. U 2012. godini nije donijeto ni jedno rješenje o **oduzimanju imovinske koristi koje je nastalo kao rezultat finansijskih istraga**. Nije bilo oduzimanja imovinske koristi za krivična djela korupcije. U nedostatku pravosnažnih odluka, u postupcima u kojima su donijeta rješenja o privremenom oduzimanju imovinske koristi, nije bilo ni slučajeva trajnog oduzimanja. Prema podacima koji su bili dostupni članicama Koalicije u izvještajnom periodu, vrijednost pokretne imovine koja je po rješenjima suda povjerena na upravljanje i staranje Upravi za imovinu, iznosi 45.121.329,00 eura.

Osim toga, imajući u vidu da je veći dio ove imovine opterećen zalogom, postavlja se i pitanje šta će se desiti u slučaju donošenja oslobađajućih presuda. Takođe, ukoliko izvršni povjerioci pokrenu postupak namirenja svojih potraživanja ili se steknu uslovi za pokretanje stečaja ili likvidacije prije donošenja pravosnažne presude, to praktično znači da će država iz budžeta i o trošku građana morati da nadoknadi štetu vlasnicima imovine. Osim toga, iako su normativnim okvirom sada bolje razrađeni modeli upravljanja imovinom, usled nedostatka zainteresovanih subjekata, postoji opravdan rizik da ovi modeli budu neprimjenjivi u praksi, što će dovesti do povećanja troškova na ime održavanja oduzete imovine i na neki način dezavuisati i sam cilj zbog kojeg je ovaj institut ustanovljen.

Imajući u vidu nedostatak finansijske ekspertize unutar samog tužilaštva, poseban problem predstavlja i podrška koju pružaju eksperti iz oblasti platnog prometa i privrednog poslovanja, odnosno vještaci ekonomsko – finansijske struke, na koje je tužilac prvenstveno upućen u izviđaju. Kako postojeći zakonski okvir ne obezbjeđuje odgovoran sistem trijaže kandidata, vještak može postati svako lice koje ima fakultetsku diplomu, pet godina radnog iskustva i određeni broj preporuka, odnosno objavljenih stručnih radova. Ovo pitanje je veoma značajno jer se od vještaka očekuje da poštuje određeni nivo tajnosti i povjerljivosti koji istraga podrazumijeva; dok sa druge strane postoji izražen deficit visoko stručnih i profesionalnih vještaka.

Predstavnici civilnog sektora nisu u dovoljnoj mjeri uključeni u izradu zakonskih predloga i izmjena. Primjedba se odnosi na sastav radne grupe za izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, budući da nisu uključeni predstavnici nevladinih organizacija. Takođe, ne postoje dostupne informacije o sastavu radne grupe koja će raditi na izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima.

**Krivično-pravno zakonodavstvo** i dalje nije u potpunosti usaglašeno sa UN Konvencijom protiv korupcije (UNCAC), koja čini sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, što za posledicu ima fragmentiran zakonski okvir i neujednačenu primjenu u praksi. Naime, KZ ne sadrži jasnu definiciju “drugog lica” kojem se nudi određena protivpravna korist ili poklon, odnosno treće strane kao korisnika u krivičnim

djelima davanja i primanja mita, uključujući djela koja se odnose i na javni i na privatni sektor. Osim toga, pojam nepokretne imovine nije obuhvaćen krivičnim djelima koja se odnose na poslugu, sitnu prevaru u službi i pronevjeru, što nije u skladu sa čl.2, stav d UNCAC-a. Dalje, Zakon o zaštiti svjedoka reguliše vansudsku zaštitu svjedoka koji svjedoče o krivičnim djelima za koja je predviđena kazna zatvora od deset i više godina, uključujući I teža djela sa elementima korupcije, što isključuje koruptivna krivična djela koja su zaprijećena manjom kaznom, a koja se nalaze u nadležnosti osnovnih sudova. Postoji izvjesna neuslaglašenost i između unutrašnjih materijalnopравnih i procesnih propisa, koji za posledicu imaju različita pravna tumačenja i neujednačno postupanje u praksi.

**Zaštita lica koja prijavljuju korupciju (zviždači)** nije na zadovoljavajućem nivou. Pravni okvir za zaštitu zviždača nalazi se prvenstveno u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o radu ali i u velikom broju drugih zakona koji na indirektan način sadrže mjere za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Ovako razuđen pravni okvir nema efikasnu implementaciju i do sada je rezultirao samo sa dva slučaja „zviždača“ u Crnoj Gori. Sudski procesi i postupanje starješina organa u odnosu na ova lica pokazali su ranjivost i neefikasnost sistema zaštite, koji za posledicu imaju nizak nivo motivisanosti državnih službenika i zapošljenih u privatnom sektoru da prijave korupciju i druge nepravilnosti. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, koji je unaprijeđen u dijelu zaštite službenika koji prijavljuju korupciju, je započeo sa primjenom u januaru 2013. godine, te je jako teško procijeniti efekte njegove primjene u posmatranom periodu. Ipak, već su uočljivi određeni nedostaci u tekstu Zakona kao što su: nedostatak sveobuhvatnih mjera zaštite, nedostatak adekvatnih kazni za sve koji ne djeluju u skladu sa obavezom zaštite službenika, nedostatak institucionalnog rješenja za prijave korupcije.

## **PRIJEDLOG PRIORITETNIH PROMJENA**

Prije otvaranja procesa pregovora u okviru pregovaračkog poglavlja 23. Vlada Crne Gore mora preduzeti sljedeće aktivnosti u cilju postizanja održivih promjena u ovoj oblasti i to:

### **U normativnom pogledu:**

- ✓ Usvojiti podzakonska akta u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
- ✓ Zakonom za slobodan pristup informacijama veoma precizno utvrditi sankcije za organe koji ne odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama (ćutanje administracije) i osigurati primjenu tih odredbe. Takođe, jasno definisati kriterijume po kojima bi se odlučivalo o javnom interesu za otkrivanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama. Podzakonskim aktima definisati da su sve kompanije u kojima država ima vlasničkog udjela, obveznici Zakona;
- ✓ Potrebno je izmijeniti Zakon o sprječavanju sukoba interesa, na način da se tijelu koje kontroliše ovu oblast obezbijedi puna funkcionalna, politička i

financijska nezavisnost, te da ima ovlaštenja administrativne istrage, prostepenog izricanja sankcija, kao i pristupa svim relevantnim informacijama u posjedu državnih i nedržavnih institucija;

- ✓ Kriminalizacija neosnovanog bogaćenja – sa obrnutim teretom dokazivanja;
- ✓ Potrebno je izmijeniti Zakon o finansiranju političkih partija, tako da daje mogućnost administrativne istrage instituciji koja kontroliše finansiranje političkih partija; u zakon je potrebno unijeti proširen spektar kazni; zakonom je potrebno predvidjeti obavezu organa nadležnog za kontrolu FPP da za utvrđene nepravilnosti podnese prijavu; iznos članarine treba biti smanjen na najviše 50 eur na godišnjem nivou; zakonom je neophodno odrediti organ nadležan za kontrolu zloupotrebe državnih resursa; u zakonu treba precizirati nadležnost lokalnih samouprava u dijelu izvještavanja prema DIK-u o isplati sredstava političkim partijama;
- ✓ Potrebno je izmijeniti Zakon o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika i predsjednika opština, jer se trenutnim predviđa kontrola finansija od strane revizora Ministarstva finansija, što se u praksi, kod finansiranja političkih partija, pokazalo kao loše rješenje;
- ✓ Obavezati subjekte revizije da izvještavaju o učinjenom na planu ispunjavanja preporuka DRI i otklanjanja uočenih nepravilnosti, uz obaveznu javnost tih izvještaja;
- ✓ Uskladiti Zakon o javnim nabavkama sa relevantnim EU propisima; takođe Strategiju i Akcioni plan razvoja sistema javnih nabavki potrebno je izmijeniti i dopuniti u dijelu koji se odnosi na antikorupcijske mjere;
- ✓ Usvojiti zakonski okvir za oblast javno-privatnog partnerstva;
- ✓ Uskladiti Zakon o koncesijama sa relevantnim EU direktivama;
- ✓ Potrebno je usvojiti nacrt Zakona o tržištu kapitala, koji je u skladu sa direktivama EU. U okviru ovog Zakona, neophodno je razmotriti ustrojstvo CDA kao akcionarskog društva i, ukoliko se ovo ustrojstvo ne izmijeni, bar obezbijediti većinsko vlasničko učešće države;
- ✓ Usvojiti Zakon o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti koji će doprinijeti transparentnosti budžeta kroz izmjene rokova u budžetskom kalendaru i na taj način omogućiti značajnije učešće Skupštine u svim fazama budžetskog ciklusa. Takođe, potrebno je jasno definisati prekršajnu odgovornost za kršenje odredbi ovog Zakona;
- ✓ Obezbijediti veću autonomiju i samostalnost Državnog tužilaštva kroz izmjene i dopune propisa koji uređuju organizaciju i rad tužilaštva;
- ✓ Detaljnije razraditi odredbe koje se odnose na razgraničenja zadataka tužilaštva od zadataka policije, slijedeći pravce evropskog razvoja funkcionalne nadležnosti državnih tužilaca;
- ✓ Inovirati normativni okvir koji se odnosi na imenovanje i rad vještaka, prvenstveno Zakon o sudskim vještacima;
- ✓ Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma propisati veće novčane kazne za sve subjekte koji su uključeni u praćenje i realizaciju novčanih tokova;
- ✓ Razmotriti mogućnost uvođenja oduzimanja imovine u slučajevima kada se ne može voditi krivični postupak (npr. kada je optuženi nije poznat, kada je usljed njegove smrti obustavljen postupak, a nema pravnih nasljednika koji mogu učestvovati u postupku konfiskacije, itd.);

- ✓ Pristupiti donošenju posebnog zakona kojim bi se uredila posebna nadležnost i organizaciona struktura državnog tužilaštva za postupanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kako je i planirano Predlogom Plana reorganizacije pravosudne mreže (jun 2013.) i Akcionim planom za poglavlje 23;
- ✓ Potrebno je izraditi poseban Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, sa sveobuhvatnim mjerama i mehanizmima zaštite.

### **U pogledu implementacije:**

- ✓ Ubrzati proces uspostavljanja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru uz insistiranje na konkretnim rezultatima u internoj reviziji i u finansijskom upravljanju i kontroli;
- ✓ Uključiti Skupštinu i DRI u praćenje procesa uspostavljanja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru - PIFC-a, kroz dostavljanje godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola;
- ✓ Uspostaviti mehanizme i procedure unutar Ministarstva finansija za praćenje rada DRI, staranja o ispunjavanju preporuka i njihovoj horizontalnoj primjeni;
- ✓ Uspostaviti i učiniti dostupnim javnosti tzv. centralizovane registre o donijetim odlukama o oduzimanju imovinske koristi i liste sa podacima o oduzetoj imovini;
- ✓ Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki je potrebno ustanoviti kao nezavisan i samostalan organ u skladu sa propisima EU, što zahtijeva da članove Komisije imenuje Skupština Crne Gore;
- ✓ Potrebno je poboljšati finansijski položaj službenika za javne nabavke;
- ✓ Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki treba da detaljno informiše javnost o rezultatima revizija postupka javnih nabavki iznad 500.000 eura;
- ✓ Unaprijediti evidencije koje vode naručioci i izvještaja koje naručioci pripremaju i predaju Upravi za javne nabavke, odnosno godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama koji UJN priprema i dostavlja Vladi na usvajanje (uključujući podatke o broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač; kretanje broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima; podaci o raskinutim ugovorima, izabranim ponuđačima koji odustaju od ugovora; podugovorima i podugovoračima; ugovoračima koji su platili penale na osnovu ugovora o javnoj nabavci; podatke o sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama);
- ✓ Uspostaviti funkcionalan registar ugovora zaključenih po modelu javno-privatnih partnerstava;
- ✓ Obezbijediti tehničku opremu i audio, video i fotografske uređaje za rad istražnog tima, poput mini skenera koji bi omogućili efikasno elektronsko prenošenje velikog broja podataka u kratkom roku;
- ✓ Unaprijediti institucionalni okvir za kontrolu finansiranja političkih partija i sukoba interesa. Postojeći institucionalni okvir u kome nadležnosti dijele DIK i DRI ne predstavlja adekvatno i efikasno rješenje. Formiranje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije, predviđeno Akcionim planom za ispunjavanje uslova iz poglavlja 23 za pristupanje EU, treba da slijedi model jakih anti-korupcijskih agencija iz regiona. Ova Agencija bi trebala da

objedinini nadležnosti za najmanje 5 važnih pitanja: (1) finansijsko poslovanje partija, (2) sprječavanje sukoba interesa, (3) zloupotreba državnih resursa, (4) lobiranje, (5) preventivne antikorupcijske aktivnosti, a da ima ovlaštenja prvostepenog izricanja sankcija, kao i uvida u svu dokumentaciju neophodnu za vršenje poslova u nejnoj nadležnosti;

- ✓ Obezbijediti političku i finansijsku nezavisnost institucija koje se bave borbom protiv korupcije (Nacionalna komisija za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Državna izborna komisija, Komisija za sprečavanje konflikta interesa, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Uprava za javne nabavke, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Uprava za imovinu, Specijalni istražni tim za borbu protiv korupcije, Komisija za hartije od vrijednosti);
- ✓ Obezbijediti software za formiranje registra državne imovine;
- ✓ Obezbijediti elektronsko uvezivanje KSSI, PU, PU-CRPS, UJN, DKJN, UzN. Ažurirati elektronske registre svih ovih institucija na dnevnom nivou;
- ✓ Obezbijediti punu implementaciju PRIS-a, posebno elektronskih baza u koju se unose, čuvaju i prenose podaci iz upisnika u državnim tužilaštvima;
- ✓ U obuke uključiti veći broj vještaka ekonomsko-finansijske struke, finansijskih analitičara i revizora;
- ✓ Omogućiti direktnu saradnju između tužilaštava na osnovu neposredne pomoći između međudržavnih tijela za sprovođenje zakona putem zaključenih bilateralnih sporazuma, a za šta Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima daje dovoljno prostora;
- ✓ Obezbijediti povezivanje postojećih baza podataka državnih organa sa tužilaštvom i centralizaciju podataka o imovini pravnih lica;
- ✓ Osnažiti kapacitete Sektora kriminalističke policije, posebno Odsjeka za posebne provjere i Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta, kroz bolju vertikalnu i horizontalnu koordinaciju i širenje jedinice na područje cijele zemlje. Razmotriti mogućnosti uvođenja posebnih kriminalističkih istraga, samostalno ili uz koordinaciju tužilaštva, kako bi se osnažilo *ante delictum* djelovanje policije u postupku provjere činjenica i potpomogao rad istražnog tima;
- ✓ Pojačati nadzor Centralne banke nad radom poslovnih banaka u pogledu kontrole novčanih tokova u zemlji i prema inostranstvu;
- ✓ Unaprijediti kadrovske kapacitete Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za primjenu Zakona.

## III Zaštita ljudskih prava

### OCJENA STANJA

Formalne obaveze u oblasti zaštite ljudskih prava većinom su ispunjene, ali nema značajnijih pozitivnih promjena u praksi.

### OBRAZLOŽENJE OCJENE STANJA

**Ključni pomaci vezani za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti, počev od datuma dobijanja Izvještaja Evropske komisije o napretku, a zaključno sa 01. 10. 2013. godine**

Crna Gora preduzima aktivnosti na planu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU<sup>42</sup>. Usvojeni su **Amandmani na Ustav Crne Gore**, kao i **Akcionni plan za pregovaračko poglavlje 23** - Pravosuđe i temeljna prava. Preduzimaju se i određene aktivnosti na planu jačanja kadrovskih kapaciteta i materijalno – tehničke opremljenosti institucionalnih mehanizama za promociju i zaštitu ljudskih prava<sup>43</sup>.

Postignuti su pomaci u pogledu **položaja lica u zatvorskim objektima i ustanovama zatvorenog tipa**, kroz stručno osposobljavanje službenika/ca koji postupaju sa ovim licima i poboljšanje materijalnih uslova boravka<sup>44</sup>. Usvojen je Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode<sup>45</sup>. Pristupilo se izmjenama Zakona o alternativnim sankcijama i izradi novog Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, sa ciljem ispunjavanju preostalih preporuka koje je Komitet za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) uputio Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija nakon posjete 2008. godine. Predstavnic/e nevladinog sektora su uključeni/e u ovaj proces. Nakon ratifikacije Evropske konvencije o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, usvojen je i **Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela**.

Usvojen je Prijedlog Zakona o potvrđivanju **Opcionog protokola** uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čijim stupanjem na snagu će se omogućiti pojedincima/kama i grupama da od Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava da zatraže **zaštitu** prava na rad i pravične uslove rada, kao i druga prava iz Pakta<sup>46</sup>. U proceduri je ratifikacija Konvencije o smanjenju apatridije iz 1961. godine.

<sup>42</sup> Izvještaj o radu Skupštine Crne Gore 24.saziva, Skupština Crne Gore, decembar, 2012;

[http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/Polugodisnji\\_izvjestaj\\_o\\_radu\\_Skupstine\\_jan\\_jun\\_2013.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/Polugodisnji_izvjestaj_o_radu_Skupstine_jan_jun_2013.pdf)

<sup>43</sup> Izvještaj o radu sudova za 2012.godinu, april 2013; Izvještaj o radu Državnog tužilaštva za 2012.godinu, april 2013; Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2012.godinu, april 2013.

<sup>44</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Zavrsni\\_izvjestaj-ZIKS.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Zavrsni_izvjestaj-ZIKS.pdf)

<sup>45</sup> (Sl.list CG, br.52/12) od 12.10.2012.

<sup>46</sup> Stav Komiteta i eventualne preporuke moraju biti razmotreni, a Država u roku od šest mjeseci od prijema stava, mora dostaviti Komitetu odgovor sa podacima o aktivnostima preduzetim u pravcu ispunjenja preporuke. Takođe, u slučaju grubih



Usvojene su izmjene i dopune **Krivičnog Zakonika** (KZ). Shodno ovim izmjenama, gonjenje za krivična djela *Silovanje* i *Obljuba nad nemoćnim licem*, učinjena prema bračnom drugu, ubuduće će se preduzimati po službenoj dužnosti. Osim toga, strožije će se kažnjavati *krivična djela učinjena iz mržnje* zbog pripadnosti rasi, vjeroispovjesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, jer će se taj vid motivacije cijeliti kao otežavajuća okolnost kod utvrđivanja krivične odgovornosti, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela. Propisano je i kažnjavanje za širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom; propagiranje mržnje ili netrpeljivosti po osnovu **rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva**; kao i podsticanje na rasnu ili drugu diskriminaciju. Predviđen je i kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela ako je izvršeno zloupotrebom položaja ili ako je usljed njegovog izvršenja došlo do nereda ili nasilja. Izmjenama i dopunama KZ-a uvedena je i zabrana približavanja i udaljenja iz stana i uvedene nove inkriminacije poput *Dječje pornografije* i *Mamljenje djeteta u cilju vršenja krivičnih djela protiv polne slobode, Protivzakonitog zapošljavanja, Trgovine djelovima ljudskog tijela*, kao i izuzeci od kažnjavanja za krivična djela *Povreda tajnosti pisama, Neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, Neovlašćeno fotografisanje, Neovlašćeno prikazivanje tuđeg spisa, portreta ili snimka* i *Neovlašćeno prikupljanje tuđih podataka*, za slučaj da se inkriminisane radnje preduzimaju u javnom interesu. Propisan je kvalifikovani oblik krivičnog djela *Ugrožavanje sigurnosti*, kada je izvršilac službeno lice, i propisan minimum kazne od tri mjeseca za sve kvalifikovane oblike srodnih krivičnih djela izvršene od strane službenog lica u vršenju službe. Mjera bezbjednosti - *Protjerivanje stranca iz zemlje* – se više ne može izreći učiniocu koji bi u zemlji, u koju bi bio protjeran, mogao biti izložen mučenju ili nečovječnom i ponižavajućem postupanju, odnosno licu koje uživa drugu zaštitu u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Formirana je Radna grupa Skupštine Crne Gore za **izgrađivanje povjerenja u izborni proces**, koja će na temelju preporuka OEBS/ODIHR-a i Savjeta Evrope, pripremiti predlog novog Zakona o biračkim spiskovima, kao i predloge za izmjenu i dopunu Zakona o ličnoj karti, Zakona o registrima prebivališta i boravišta, Zakona o izboru odbornika i poslanika, Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Iniciran je i postupak usaglašavanja **Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda**<sup>47</sup> i **Zakona o zabrani diskriminacije**<sup>48</sup> sa pravnom tekovinom Evropske unije. Predloženim izmjenama Zakona o zabrani diskriminacije eksplicitno se zabranjuje seksualno uznemiravanje i diskriminacija lica po osnovu njihovog rodnog identiteta i seksualne orijentacije i definišu pojmovi **rodni identitet i seksualna orijentacija**; propisuje pravo na tužbu lica koje istu podnosi u namjeri da neposredno provjeri primjenu pravila o zabrani diskriminacije. Obim tužbenih zahtjeva na osnovu kojih je moguće tražiti sudsku zaštitu od diskriminacije je

---

i sistemskih kršenja nekog od ekonomskih, socijalnih ili kulturnih prava, Komitet poziva Državu da saraduje u ispitivanju konkretnog slučaja.

<sup>47</sup> <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/129416/JAVNI-POZIV.html>

<sup>48</sup> <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/127481/JAVNI-POZIV.html>

proširen i na zahtjev za **uklanjanje posljedica diskriminatornog postupanja**; definisana je **zabrana rasne diskriminacije** koja obuhvata i diskriminaciju po osnovu vjere i uvjerenja, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnosti ili nacionalnog, odnosno etničkog porijekla; i propisano da se diskriminacijom smatra i pomaganje, kao i najava diskriminatornog postupanja. Predlogom izmjena Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, precizirani su poslovi prevencije torture u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovječnih i ponižavajućih kazni ili postupaka. Detaljnije je regulisano ovlašćenje Zaštitnika da postupa po pritužbama na rad sudova i vrši unutrašnje raspoređivanje poslova i uvedeno zvanje službenika Zaštitnika kao lica ovlašćenog da vrši poslove koji se odnose na zaštitu lica lišenih slobode, kao i obaveza starješine organa da pored izjašnjenja na navode iz pritužbe, Zaštitniku dostavi i dokumentaciju na koju se pritužba odnosi, te isključena mogućnost nedostavljanja dokumentacije usljed pozivanja na određeni stepen tajnosti.

Dekriminalizacija klevete doprinijela je smanjenju broja slučajeva koji se vode protiv novinara. Sudovi, prema analiziranom materijalu organizacija civilnog društva, primenjuju praksu Evropskog suda za ljudska prava i smjernice Vrhovnog suda Crne Gore prilikom utvrđivanja naknade nematerijalne štete u postupcima vezanim za **slobodu izražavanja**. Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 planirano je formiranje Vladine **Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa** u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara, sastavljene od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, tužilaštva, policije, NVO i medija, kao i **jačanje uloge Uprave policije** u pogledu preventivne zaštite novinara od prijetnji i nasilja.

Preduzimaju se aktivnosti na planu unapređenja **položaja LGBT osoba**. Usvojena je Strategija unapređenja kvaliteta života LGBT osoba za period 2013. - 2018. godine, a uočen je izvjestan napredak u pogledu procesuiranja slučajeva nasilja i diskriminacije nad LGBT osobama.<sup>49</sup> Uz podršku policijskih snaga, održana je *Prva parada ponosa u Crnoj Gori* (24.jul 2013.) u kojoj su učestvovali/e predstavnici/ce LGBT zajednice, nevladinih organizacija, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, političkih partija i medija.

Ratifikovana je Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbul 2011.) Usvojeni su određeni programski dokumenti u oblasti **rodne ravnopravnosti** - Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (**PAPRR**) **2013-2017**, sa pratećim Programom sprovođenja za 2013-2014. Formirana je **Komisija za praćenje sprovođenja** PAPRR, u kojoj učestvuju i dvije predstavnice ženskih nevladinih organizacija. Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 je predviđeno uspostavljanje jedinstvene baze podataka o **nasilju u porodici** i redovnije sprovođenje mjera na planu monitoringa i evaluacije primjene politika u ovoj oblasti.

Unaprijeđen je normativni okvir za zaštitu **prava djeteta**. Ratifikovan je **Opcioni protokol** uz Konvenciju UN o pravima djeteta i inkriminisana krivična djela

---

<sup>49</sup> „Zastupanje slučajeva diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije u Crnoj Gori- od načela do prakse“, M.Laković, A.S.Zeković, LGBT Forum progres, Podgorica, 2013.

prikazivanja pornografskog materijala djeci i proizvodnje i posjedovanja dječije pornografije. Usvojen je, iako sa zakašnjenjem od dvije godine, i **Nacionalni plan akcije za djecu (NPAD) 2013 - 2017**<sup>50</sup>. Ulažu se određeni naponi na planu redovnog inkluzivnog obrazovanja i razvoja resursnih centara. Započeta je primjena Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.

Usvojen je Akcioni plan za integraciju **osoba s invaliditetom** za period 2012-2013. Sa ciljem detaljnijeg regulisanja obaveza i standarda prilikom prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi, pripremljen je i usvojen i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata<sup>51</sup>, kao i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti. Izrađen je i Akcioni plan prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima smanjene pokretljivosti i trenutno je u proceduri odobravanja od strane Ministarstva finansija. Usvojena je nova Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013-2017, te predlozi zakona o izmjenama i dopunama zakona iz oblasti obrazovanja<sup>52</sup> i zdravstvene zaštite. U izradi svih pomenutih zakona i strateških dokumenata su učestvovali i predstavnici/ce nevladinih organizacija.

Usvojen je Akcioni plan za 2013. godinu za implementaciju Strategije za trajno rješavanje pitanja **interno raseljenih lica** i osnovan Koordinacioni odbor za praćenje njene realizacije. Nadležni organi kontinuirano sprovode aktivnosti na planu pružanja podrške najugroženijim licima u **pribavljanju dokumentacije** za regulisanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom u Crnoj Gori. Usvojen je Predlog zakona kojim se produžava rok za podnošenje zahtjeva za dobijanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem do 31. decembra 2013. Kroz bilateralnu saradnju sa predstavnicima Republike Kosovo, dogovoreno je potpisivanje Sporazuma o dobrovoljnom povratku i stvaranju uslova za bezbjedan povratak raseljenih lica sa Kosova koji borave u Crnoj Gori. Stvoreni su uslovi za rješavanje stambenih problema raseljenih lica koji žive u kolektivnim centrima, kroz obezbjeđivanje lokacija za izgradnju stambenih objekata u opštinama Nikšić, Pljevlja, Berane, Herceg Novi i Glavni Grad Podgorica u okviru Regionalnog stambenog programa (Sarajevski proces). Utvrđen je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata, dok su usvajanjem Zakona o socijalnom stanovanju kojim se definišu uslovi za rješavanje **stambenih potreba** pojedinaca/ki i grupa koji/e ne mogu da riješe stambeno pitanje na tržištu, stvoren pravni osnov za stambeno zbrinjavanje stanovnika/ca pitanja Kampa Konik kroz izgradnju socijalnih stanova.

U julu mjesecu, Crna Gora je zvanično preuzela od Hrvatske predsjedavanje međunarodnom inicijativom **Dekada inkluzije Roma 2005 - 2015**, koje će biti usmjereno na rješavanje pravnog statusa, prevenciju i kažnjavanje nasilja nad ženama, zaštitu kulturnog i jezičkog identiteta Roma i povećanje njihovog učešća u procesima donošenja odluka. Evidentan je napredak u pogledu **uključivanja**

---

<sup>50</sup> Prethodni Nacionalni akcioni plan za prava djeteta odnosio se na vremenski period od 2004-2010.god.

<sup>51</sup> (Sl.list CG, br. 35/13)

<sup>52</sup> Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Opšteg Zakona o obrazovanju i vaspitanju, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stručnom obrazovanju, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o gimnaziji

**romske i egipćanske djece u obrazovni sistem**<sup>53</sup> kroz obezbjeđivanje besplatnih udžbenika, organizovanje besplatnog prevoza i stipendiranje učenika/ca srednjih škola i studenata/kinja<sup>54</sup>. Po principu afirmativne akcije na studije u Crnoj Gori primljeno je petoro studenata/kinja i obezbijeđeni im besplatan smještaj i ishrana u studentskom domu u Podgorici. Preduzimaju se aktivnosti na planu formiranja multisektorske Komisije za praćenje obuhvata obrazovanjem i suzbijanje drop out-a romske i egipćanske djece koja će omogućiti bolje povezivanje nadležnih institucija u preduzimanju zakonskih mjera usmjerenih ka boljim obrazovnim postignućima djece iz ovih zajednica. Primjetan je i izvjestan napredak u pogledu preduzimanja službenih radnji u slučajevima kršenja prava djeteta, kroz suzbijanje pojava prosjačenja i prisilnog maloljetničkog rada i eksploatacije. Prema podacima Uprave policije, kroz akciju Prosjak u periodu od 1.01.2012. do 31.05.2013.godine, shodno Zakonu o javnom redu i miru, podnijeto je 19 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv izvršilaca prekršaja prosjačenja.<sup>55</sup>

U oblasti zaštite ličnih podataka, planirano je usklađivanje Zakona o zaštiti podataka sa Direktivama EU 45/96, 2002/58, 2006/24 i 2009/136 i ostalim relevantnim direktivama u ovoj oblasti, kao i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i stručno usavršavanje zaposlenih u Agenciji.

### **Ključne prepreke vezane za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti**

Ne postoji puna usaglašenost domaćih propisa i međunarodnih garancija zaštite ljudskih prava. U samom procesu donošenja akata ne primjenjuju se u potpunosti komentari i sugestije relevantnih međunarodnih institucija, odnosno domaćih nevladinih organizacija koje potenciraju međunarodne standarde i preporuke.

Postojeći **institucionalni kapaciteti i mehanizmi finansiranja** nijesu dovoljni da obezbijede punu primjenu usvojenih politika, a ne postoji ni zadovoljavajući stepen koordinacije između nadležnih organa. Usljed inertnosti državnog tužilaštva, odugovlačenja istražnih postupaka, neizvršavanja sudskih odluka i nedjelotvornosti pojedinih pravničkih ljetakova, nije obezbijeđena **efikasna sudska zaštita** u svim slučajevima kršenja ljudskih prava, posebno kada je u pitanju zaštita prava na odlučivanje u razumnom roku i zaštita od mučenja i drugog zlostavljanja, govor mržnje i prijetnje seksualnim manjinama. Pravna zaštita koju pružaju institucije nadležne za procesuiranje kršenja ljudskih prava – policija, državno tužilaštvo, državne inspekcije i sudovi, još uvijek nije dovoljno efikasna i djelotvorna. Posebno zabrinjava činjenica da 15000 pravosnažnih presuda nije

---

<sup>53</sup> Broj učenika/ca iz romske i egipćanske populacije u osnovnim i srednjim školama u školskoj 2012/2013 je utrostručen u odnosu na 2001/2002 godinu. Po principu afirmativne akcije na studije u Crnoj Gori primljeno je petoro studenata/kinja i obezbijeđeni im besplatan smještaj i ishrana u studentskom domu u Podgorici. Kroz projekat *Program pomoći za integraciju i povratak RE i drugih IRL u naselju Konik* koji realizuje NVO Institut za socijalnu inkluziju, pod pokroviteljstvom CARE international, angažovano je nekoliko Roma i Egipćana - asistenata u nastavi.

<sup>54</sup> U okviru procesa gašenja područnog odjeljenja u Kampu 2 na Koniku, od ove školske godine se više ne vrši upis djece u prvi razred.

<sup>55</sup> Odgovor Uprave policije na zahtjev za pristup informacijama – dokumentacija Instituta socijalne inkluzije –jul 2013. Više podataka o ovom fenomenu je dostupno u studiji Instituta za socijalnu inkluziju: *Crna Gora (ne) suzbija prosjačenje – kriza države socijalne pravde*.

izvršeno u Crnoj Gori, od kojih neke i 20 godina od njihove pravosnažnosti. Uprkos najavama, tužilaštvo još uvijek nije pokazalo rezultate u rasvijetljavanju afere "Snimak", kao ni napada na novinare i druga lica za koja se opravdano sumnja da su napadnuta zbog slobode izražavanja. Prva parada ponosa u Crnoj Gori nije bila dovoljno obezbijeđena, niti su oni koji su vrijeđali i kamenicama napadali povorku procesuirani.

Iako je evidentan porast od 6,10% riješenih ustavnih žalbi u odnosu na 2011. godinu, svega 2, 57% od ukupnog broja predmeta je pozitivno riješeno<sup>56</sup>, što je manje u odnosu na prošlu godinu (3,37 %) <sup>57</sup>. Upitna je i **djelotvornost** same **ustavne žalbe** u pogledu njene efikasnosti i dostupnosti, a usled izostanka kompenzacione komponente djelotvornosti<sup>58</sup> i ograničene nadležnosti Ustavnog suda. Propuštena je prilika da se Akcionom planom za poglavlje 23 predvidi obezbjeđivanje garancija prava na djelotvorni pravni lijek, koje izostaju iz Ustava Crne Gore, a u skladu sa preporukama Evropske komisije i praksom Evropskog suda za ljudska prava<sup>59</sup>.

Besplatna pravna pomoć još uvijek nije dostupna u upravnom postupku, u kome se takođe odlučuje o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima građana/ki, a u tom pravcu nijesu planirane bilo kakve izmjene.

Prilikom izmjena **Krivičnog Zakonika** nijesu dekriminalizovana anahrona krivična dijela protiv časti i ugleda koja se još uvijek gone po službenoj dužnosti, poput *Povrede ugleda naroda, manjinskih zajednica i drugih manjinskih nacionalnih zajednica*, te ona za koje je još uvijek predviđena zatvorska kazna (*Povređa ugleda Crne Gore*). Mržnja izazvana ličnim svojstvima kao što su zdravstveno stanje, invaliditet, političko ili drugo uvjerenje, obrazovanje ili društveni položaj, nije prepoznata kao otežavajuća okolnost u izvršenju krivičnih djela, a KZ ne propisuje ni postojanje kvalifikovanih oblika za slučaj da su određena djela, poput *Lake tjelesne povrede, Zlostavljanja, Mučenja, Silovanja i Teškog ubistva*, izvršena iz mržnje<sup>60</sup>. Osim toga, izmjenom člana 159 KZ-a trebalo je obezbijediti širu formulaciju „prava i sloboda“ na način da se iz stava 1 obriše riječ "ljudska", a u smislu obaveze Crne Gore iz Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima<sup>61</sup>.

Nijesu obezbijeđene garancije **funkcionalne i finansijske nezavisnosti Zaštitnika/ca** ljudskih prava i sloboda<sup>62</sup>. Zaštitnik/ca se i dalje bira prostom većinom; nedavno usvojenim amandmanima na Ustav nije propisana kvalifikovana većina za njegov izbor, kao što je bio slučaj sa Vrhovnim državnim tužiocem i

<sup>56</sup> Ukupan broj predmeta u radu Ustavnog suda u 2012. godini iznosi 1286; 645 iz ranijih godina i 641 predmet primljen u rad u 2012.godini. Od navedenog broj predmeta, u 2012. godini je razmatrano 505 ustavnih žalbi - Izvještaj o radu Ustavnog suda za 2011.godinu, Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, <http://www.ustavnisudcg.co.me>

<sup>57</sup> Izvještaj o radu Ustavnog suda za 2011.godinu, <http://www.ustavnisudcg.co.me>

<sup>58</sup> Vidjeti najnoviji predmet *A.I.B. protiv Crne Gore*, presuda od 5.marta,2013.godine, stav 62.

<sup>59</sup> Videti *Stakić protiv Crne Gore*, broj 49320/07, st. 55-60, 2. oktobar 2012. godine

<sup>60</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a\\_april-2013.godine.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a_april-2013.godine.pdf)

<sup>61</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a\\_april-2013.godine.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/HRA-JUVENTAS-usvojeni-predlozi-u-predlogu-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-KZ-a_april-2013.godine.pdf)

<sup>62</sup> Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms, No. 637/2011

određenim brojem članova Sudskog savjeta. Zaštitnik/ca i dalje nema ovlaštenje da samostalno i nezavisno raspolaže zakonom dodijeljenim sredstvima, već je dužan/na da pribavlja odobrenja i saglasnosti od strane drugih organa. Iako je jasno da Zaštitnik/ca ne može biti i predlagač i izvršilac budžeta, te da je za izvršenje budžeta isključivo nadležna Vlada Crne Gore, Zaštitnik/ca mora imati ovlaštenje da samostalno raspolaže sredstvima koja su mu dodijeljena, za namjene koje opredijeli u skladu sa godišnjim planom rada. Budžetom za 2013. godinu, za potrebe kancelarije Zaštitnika, opredijeljen je iznos od 528.924.31 eura, što je manje u odnosu na prethodnu godinu uprkos povećanim nadležnostima. Osim toga, skupštinski Odbor za ljudska prava ove godine nije realizovao zakonsku obavezu odlučivanja o zahtjevu za dodjelu adekvatnih budžetskih sredstava instituciji Zaštitnika, usled skraćanja mandata Skupštine, čime je Zaštitnik bio lišen mogućnosti da utiče na konačnu odluku Vlade o iznosu odobrenih sredstava za 2013.

Nije uspostavljen multisektorski tim Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda za **prevenciju mučenja**, utvrđivanje odgovornosti u ovim slučajevima se odvija sporo i nedjelotvorno, posebno u onima u kojima su optuženi službena lica<sup>63</sup>, dok nekoliko slučajeva nije procesuirano, uprkos preporukama međunarodnih tijela.<sup>64</sup>

Uslovi boravka i tretmana u zatvorima još uvijek nisu u potrebnoj mjeri usklađeni sa međunarodnim standardima<sup>65</sup>, naročito kada su u pitanju **pritvorenici** čiji položaj je posebno nepovoljan usled loših smještajnih uslova i odsustva bilo kakvih aktivnosti van ćelija. Sistem **alternativnih sankcija** se ne primenjuje dovoljno, nedostaju sveobuhvatni programi rehabilitacije i resocijalizacije i puni pristup zdravstvenim uslugama. Nije riješeno pitanje adekvatnog zbrinjavanja **socijalnih pacijenata**, odnosno lica koja se nalaze u bolnici usled nemogućnosti da budu adekvatno zbrinuti na drugi način, kao ni pitanje statusa i finansiranja Sudskog odjeljenja pri Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru na kojem su smještene lica sa izrečenom mjerom obaveznog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi<sup>66</sup>. Iako je važeći **Zakon o prekršajima** iz 2011. godine, predvidio prenošenje nadležnosti za vođenje prekršajnog postupka na sudove, još uvijek nije pripremljen normativni okvir kojim bi konačno bila isključena mogućnost da organi zavisni od izvršne vlasti izriču mjere koje podrazumijevaju i **lišenje slobode**, poput obaveznog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi<sup>67</sup>.

Iako je broj prijavljenih slučajeva diskriminacije u porastu, problem predstavlja nedostatak djelotvornih istraga, neujednačeno postupanje nadležnih organa, te nedostatak preciznih evidencija o prijavljenim i procesuiranim slučajevima.

Nijesu razvijena posebna pravila postupanja nadležnih organa prema žrtvama diskriminacije, što ih izlaže riziku od dodatne viktimizacije. Nema pravosnažnih

---

<sup>63</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, mart 2013

([http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Izviestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Izviestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>64</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, mart 2013

([http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Izviestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Izviestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>65</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Zavrzni\\_izviestaj-ZIKS.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Zavrzni_izviestaj-ZIKS.pdf)

<sup>66</sup> Detaljnije vidjeti u izvještaju dostupnom na: [http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Postovanje\\_ljudskih\\_prava\\_pacijenata-decembar\\_2011.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Postovanje_ljudskih_prava_pacijenata-decembar_2011.pdf)

<sup>67</sup> Detaljnije vidjeti u izvještaju dostupnom na: [http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Postovanje\\_ljudskih\\_prava\\_pacijenata-decembar\\_2011.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Postovanje_ljudskih_prava_pacijenata-decembar_2011.pdf)

presuda u slučajevima diskriminacije. Savjet za zaštitu od diskriminacije još uvijek nije u potpunosti operativan. Predloženim izmjenama **Zakona o zabrani diskriminacije**, nije obuhvaćena negativna definicija diskriminacije, kao ni **govor mržnje**<sup>68</sup>; izostala je odredba po kojoj se diskriminacijom smatra i stavljanje nekog lica u nepovoljniji položaj na osnovu pogrešne predstave o postojanju osnova za diskriminaciju, te **diskriminacija djece** kao poseban oblik diskriminacije. Izmjenama nisu predviđene **strožije sankcije** za teže oblike diskriminacije koje zakon poznaje.

Iako je uočen napredak u procesuiranju slučajeva nasilja i diskriminacije **LGBT osoba**, i dalje postoji nerazumijevanje potrebe za zaštitom identiteta LGBT osobe pred sudom (sudija ne želi da isključi javnost sa nekog dijela suđenja kako bi zaštitio identitet oštećenog ili svjedoka koji pripada ili bi se mogao dovesti u vezu sa LGBT populacijom). Vinovnici/e nasilja nad učesnicima/cama prve Parade ponosa u Crnoj Gori još uvijek nijesu privedeni/e pravdi.

Još uvijek nijesu djelotvorno istraženi i procesuirani ni svi slučajevi napada na novinare, odnosno slučajevi drugih napada na **slobodu izražavanja**, u pogledu utvrđivanja odgovornosti ne samo izvršilaca, već i nalogodavaca ovih napada<sup>69</sup>. I dalje nema napretka u otkrivanju **nalogodavaca i izvršilaca** ubistva glavnog urednika dnevnog lista *Dan*, Duška Jovanovića, napada na pisca Jevrema Brkovića i ubistvo njegovog pratioca Srđana Vojičića, napada na novinara Tufika Softića, napada na novinara Mladena Stojovića, te tri uzastopna paljenja automobila dnevnog lista *Vijesti*. Neophodno je ispitati ulogu tužilaštva u ovim predmetima.

Sa druge strane, načelni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 29.03.2011. godine, koji se i dalje primjenjuje, ne pruža sudijama instanciono nižih sudova dovoljno konkretne smjernice u pogledu visine **pravične naknade** zbog povrede prava ličnosti u slučaju kada za povredu postoji odgovornost novinara i medija, niti je konzistentan sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.<sup>70</sup> U Akcionom planu za pregovaračko poglavlje 23 izostalo je planiranje izrade potreba za izmjenama i dopunama Zakona o medijima, sa ciljem normiranja standarda „dužne novinarske pažnje“ i drugih standarda iz prakse Evropskog suda za ljudska prava.<sup>71</sup>

Zakon o javnim okupljanjima nije usklađen sa Ustavom i međunarodnim standardima.<sup>72</sup> Naime, Zakonom o javnim okupljanjima su propisana ograničavanja **slobode okupljanja** u svrhe koje nijesu predviđene Ustavom, kao što je „zaštita kretanja i rada većeg broja građana“. Osim toga, nadležni organ, odnosno Uprava policije, utvrđuje postojanje osnova za ograničavanje slobode okupljanja na osnovu širokih **diskrecionih ovlašćenja**, procjenjujući da li je mjesto okupljanja „u blizini“ mjesta na kojima je zabranjeno održavanje okupljanja, odnosno da li okupljanje treba zabraniti jer bi moglo „ozbiljno ugroziti kretanje i rad većeg broja građana“.

---

<sup>68</sup> Govor mržnje je regulisan čl.19 Zakona o javnom redu i miru (Sl. list CG, br. 64/2011) kao prekršaj za koji se može izreći novčana kazna u rasponu od 250-1500 eura ili kazna zatvora u trajanju do 60 dana.

<sup>69</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvestaj\\_procesuiranje\\_napada\\_na%20novinare-%2011112012.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvestaj_procesuiranje_napada_na%20novinare-%2011112012.pdf)

<sup>70</sup> [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/O\\_NACELNOM\\_PRAVNOM\\_STAVU\\_VRHOVNOG\\_SUDA\\_29.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/O_NACELNOM_PRAVNOM_STAVU_VRHOVNOG_SUDA_29.pdf)

<sup>71</sup> [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/predlog\\_reforme-zakon\\_o\\_kleveti\\_i\\_uvredi.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf)

<sup>72</sup> *Ljudska prava u Crnoj Gori 2010-2011*, Akcija za ljudska prava, Podgorica 2011, str. 337-341, [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Ljudska\\_prava\\_u\\_Crnoj\\_Gori\\_2010-2011.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Ljudska_prava_u_Crnoj_Gori_2010-2011.pdf)

Zakon dozvoljava i zabranu protestne šetnje, zaštićene čl.11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Iako je usvojen Nacionalni plan akcije za djecu 2013-2017, uz kašnjenje od dvije godine, problem i dalje predstavljaju nedovoljna finansijska sredstava za njegovu realizaciju. Shodno odluci Vlade Crne Gore, **Savjet za prava djeteta**, kao koordinaciono tijelo za ispunjenje obaveza iz Konvencije UN o pravima djeteta će ubuduće funkcionisati kao savjetodavno tijelo Ministarstva rada i socijalnog staranja, uprkos preporuci Komiteta UN za prava djeteta koja se odnosi na neophodnost daljeg jačanja položaja Savjeta za prava djeteta<sup>73</sup>. Određeni broj djece živi ispod granica siromaštva i izložen je riziku od ozbiljnih zloupotreba, problem dječjeg prosjačenja je posebno izražen. Nisu uspostavljene potrebne stručne službe za podršku primjeni Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku. Obim obuka za sudije za maloljetnike koje su do sada organizovane nije dovoljan da obezbijedi posebna znanja i vještine za postupanje sa maloljetnicima u sukobu sa zakonom, ove postupke u nekim sudovima vode sudije koje se bave građanskom materijom (npr.Osnovni sud u Beranama). Nije uspostavljen sistem nesrodničkih hraniteljskih porodica. Sudovi i centri za socijalni rad su i dalje ovlašćeni da u slučajevima *poremećaja ponašanja*, izriču mjeru smještanja u J.U.Centar za mlade i djecu "Ljubović" djeci mlađoj od 14 godina. Nije usvojen Protokol za sprječavanje nasilja u školskim ustanovama, kojim bi se propisao i postupak koji je škola dužna da sprovede u slučaju nasilja (ovakav akt postoji u Republici Srbiji), niti su stvorene garancije za depolitizovan izbor direktora ovih ustanova.

**Osobe sa invaliditetom** se i dalje suočavaju sa ograničenim pristupom objektima u javnoj upotrebi, zdravstvenoj zaštiti (posebno u pogledu pristupa ortopedskim i drugim pomagalicama i stomatološkoj zaštiti), pristupom obrazovanju na svim nivoima, te neadekvatnom stručnom osposobljavanju i zapošljavanju. U institucijama sistema nema zaposlenih **gestovnih tumača**, što onemogućava osobama sa oštećenim sluhom da komuniciraju, budu informisani/e i ostvare svoja prava. Nijesu ispoštovani **rokovi za prilagođavanje objekata** u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima s invaliditetom, niti se ovi standardi uzimaju u obzir prilikom rekonstrukcije<sup>74</sup>. Nema napretka ni u pogledu sankcionisanja počinitelja kršenja zakonskih normi koje se odnose na pristupačnost objekata.

Primjena **Zakona o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji** lica s invaliditetom i dalje ne daje očekivane rezultate. Od usvajanja Zakona 2008. godine do maja 2013. godine, na neodređeno vrijeme je zaposleno svega 26 lica<sup>75</sup>. U

---

<sup>73</sup> Preporuke Crnoj Gori od strane Komiteta UN za prava djeteta (2010); Zaključna zapažanja Komiteta UN za prava djeteta o stanju prava djeteta, u okviru člana 44 Konvencije, oktobar 2010.

<sup>74</sup> Izvod iz interne dokumentacije Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore nakon posjete rekonstruisanom Studentskom domu, jul 2013.godine: " Lift koji je već ugrađen ne zadovoljava standarde pristupačnosti jer su tasteri na neodgovarajućoj visini, a pored toga su senzorni, što znači da nema oznaka na Brajevom pismu, pa čak oznake nijesu ni reljefne. Ne postoje taktilne trake vodilje i svjetlosni signali koji omogućavaju nesmetano kretanje i boravak studentima sa senzornim invaliditetom. Na glavnom ulazu su planirane podizne platforme, a ne kosa rampa koja je sigurnija, praktičnija, bezbjednija i osigurava pristupačnost u svakom momentu i ne koristi se na pogon već se po njoj svi slobodno i samostalno kreću"; prilog na TV Vijesti od 25.avgusta 2013, dostupan na <http://www.vijesti.me/vijesti/arhitektonske-barijere-dalje-velika-prepreka-osobe-sa-invaliditetom-clanak-146087>

<sup>75</sup>Podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore iz maja 2013.god.



periodu od 23. 05. 2009 –18.07.2013. godine, u Fond je uplaćeno 23.375,241€, a za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, utrošeno je 1.364,752€. Preostalih 22 miliona eura je potrošeno nenamjenski od strane države.<sup>76</sup> Još uvijek nije donijet *Pravilnik o grant šemama*, koji bi omogućio finansiranje projekata iz oblasti zapošljavanja, a za čiju namjenu bi se koristila sredstva Fonda. Komisija za utvrđivanje invaliditeta, procjenu preostale radne sposobnosti i mogućnosti zapošljavanja još uvijek nije u potpunosti operativna. Važeći *Pravilnik o banjsko-klimatskom liječenju* ima ozbiljne nedostatke, na način što isključuje slične kategorije i vrste invaliditeta i onemogućava korišćenje potrebnih vidova i obima medicinske rehabilitacije u jedinjoj specijalizovanoj ustanovi u Crnoj Gori.

Predstavnicima/e osoba s invaliditetom se i dalje ne uključuju u izradu i pripremu svih pravnih akata<sup>77</sup>. Prilikom izmjena seta zakona iz oblasti obrazovanja, nijesu uzete u obzir preporuke organizacija osoba sa invaliditetom u pogledu otklanjanja diskriminatornih normi i usklađivanja terminologije sa Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom<sup>78</sup>. Nova **Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2013. do 2017.godine** je usvojena uprkos reakcijama značajnog broja nevladinih organizacija, bez prethodne analize uticaja i izvještaja o sprovođenju prethodne strategije. Osim toga, predlog Strategije je izrađen prije usvajanja i stupanja na snagu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, tako da neka od ključnih pitanja nijesu usaglašena sa Zakonom (*kao što je pitanje sprječavanja zloupotrebe prava na socijalnu i dječju zaštitu*) ili nijesu tretirana na odgovarajući način, poput pitanja zbrinjavanja tzv. *socijalnih pacijenata* koji trenutno žive u Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru, iako njihovo mentalno stanje ne zahtijeva dalju hospitalizaciju.

Vlada Crne Gore je po drugi put ukinula **Savjet za brigu o licima s invaliditetom**, sa namjerom da to tijelo više ne funkcioniše na nacionalnom nivou, već kao savjetodavno tijelo Ministarstva rada i socijalnog staranja<sup>79</sup>, bez prethodnih konsultacija sa osobama s invaliditetom. U znak protesta, članovi Savjeta za zaštitu od diskriminacije su 24. juna tekuće godine zamrznuli članstvo u tom tijelu, do organizovanja sastanka između predstavnika/ca organizacija osoba sa invaliditetom i predsjednika Vlade. Sa druge strane, Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 u dijelu koji se odnosi na *poboljšanje primjene prava lica s invaliditetom*, sadrži samo mjere prepisane iz drugih akcionih planova<sup>80</sup>, dok se kao ključni nosilac najvećeg broja aktivnosti prepoznaje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, što ukazuje na činjenicu da se prava osoba s invaliditetom, sa aspekta institucija sistema, posmatraju kao pitanja socijalne zaštite, a ne kao pitanja ljudskih prava<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Link sa sjednice Skupštine u okviru koje je održan Premijerski sat <http://www.youtube.com/watch?v=YKJq0Nngl7s>

<sup>77</sup> Primjeri donošenja niza pravilnika, odnosno podzakonskih akata Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom, kao i podzakonskih akata uz Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

<sup>78</sup> Predlozi amandmana na crnogorskom jeziku su dostupni na <http://www.umhcg.me/?p=1322>

<sup>79</sup> Vidjeti: INFORMACIJA O OPRAVDANOSTI DALJEG POSTOJANJA NA SADAŠNJEM NIVOU, SAVJETA I DRUGIH TIJELA KOJE JE OBRAZOVALA VLADA

<sup>80</sup> Akcioni plan za implementaciju Strategije za integraciju osoba s invaliditetom za 2013. godinu i Akcioni plan zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za 2013. godinu

<sup>81</sup> Više informacija o reagovanju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore možete preuzeti sa sljedećeg linka: <http://www.umhcg.me/?p=1268>

Nedostaje jasna politička volja za efikasno sprovođenje politika iz oblasti **rodne ravnopravnosti**. Još uvijek nije kreirano povoljno okruženje za učešće žena u političkom životu na svim nivoima. Iako je nakon izbora održanih u oktobru 2012. godine, broj žena u Parlamentu povećan za 6 na ukupno 17,2% u odnosu na prethodni saziv, procenat od sadašnjih 16% je nezadovoljavajući<sup>82</sup>. U pojedinim parlamentarnim odborima - Ustavnom odboru, Odboru za bezbjednost i odbranu, Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, Odboru za antikorupciju i Komisiji za praćenje i kontrolu postupka privatizacije nema žena. Predsjednik i potpredsjednici Skupštine su muškarci. U Vladi Crne Gore, žene su na čelu tri ministarstva i to: Ministarstva nauke, Ministarstva odbrane i jedna je ministarka bez portfelja. Žene su značajno zastupljene na pomoćničkim mjestima i to među pomoćnicama ministara sa 40,3% i pomoćnicama direktora sa 44,8%. Samo je u jednoj od dvadeset jedne opštine u Crnoj Gori žena predsjednica opštine, dok su u dvije opštine žene predsjednice skupština opština. Učešće žena među odbornicama je 14%.

**Nasilje nad ženama i nasilje u porodici**, kao i ostali vidovi nasilja zasnovanog na rodu, poput ekonomskog nasilja nad ženama i dalje predstavljaju veliki društveni problem, praćen **blagom kaznenom politikom i neadekvatnim odgovorom institucija**<sup>83</sup>. Izostaje efikasna implementacija *Strategije za suzbijanje nasilja u porodici 2011- 2015*, a Komisija za praćenje primjene Strategije se od osnivanja u februaru 2012.godine, sastala samo jednom i bez bitnih rezultata.<sup>84</sup> Prvi izvještaj<sup>85</sup> Ministarstva rada i socijalnog staranja o sprovođenju Strategije zaštite od nasilja u porodici sadrži netačne informacije o postojanju i radu multidisciplinarnih timova za prevenciju i zaštitu od nasilja u porodici, koji u vrijeme podnošenja ovog izvještaja Vladi Crne Gore, u martu 2013. nijesu bili formirani u većini opština. Ovi timovi još uvijek ne funkcionišu u skladu sa Protokolom o postupanju institucija u slučajevima nasilja u porodici<sup>86</sup>; ne postoji podzakonski akt koji uređuju njihov rad i nadležnost. Još uvijek nije uspostavljen efikasan nadzor nad primjenom mjera zaštite od nasilja u porodici. Novousvojenim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore<sup>87</sup> nijesu sistematizovana potrebna radna mjesta u okviru jedinica za suzbijanje nasilja u porodici, poput specijalizovanih službenika za zaštitu od nasilja u porodici, već taj posao i dalje obavljaju dežurni sluzbenici u okviru svog redovnog posla. U praksi je primjetno da službenici/e centara za socijalni rad (CSR) propuštaju da, u skladu sa zakonskim obavezama, prijave sumnju na postojanje nasilja nakon neposrednog saznanja o tome da se isto dogodilo. Imajući u vidu da su svi slučajevi nasilja u porodici po svojoj prirodi hitni, naročito ako su uključena djeca, izostajanje prijave

---

<sup>82</sup> Poslanicu političke partije Pozitivna Crna Gora, Anu Ponoš, je u Skupštini Crne Gore u maju 2013. godine, zamijenio kolega Goran Tuponja, a ona je postavljena na funkciju sekretarke za međunarodne odnose i evropske integracije u svojoj partiji.

<sup>83</sup> Studija o nasilju u porodici i nasilju nad ženama u Crnoj Gori, 2012. koje je za potrebe UNDP uradio CEED Consulting, u saradnji sa NVO SOS Nikšić i nezavisnom konsultantkinjom Majom Raičević

<sup>84</sup> Strategija zaštite od nasilja u porodici je usvojena u junu 2012. godine i njeno sprovođenje je u nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja.

<sup>85</sup> Izvještaj dostupan na sledećem linku:

[http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=128213&rType=2&file=17\\_19\\_18\\_04\\_2013.pdf](http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=128213&rType=2&file=17_19_18_04_2013.pdf)

<sup>86</sup> <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/641.pdf>

<sup>87</sup> Pravilnik dostupan na sledećem linku:

[http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=130395&rType=2&file=Pravilnik\\_organizacija%20i%20sistematizacija.pdf](http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=130395&rType=2&file=Pravilnik_organizacija%20i%20sistematizacija.pdf)

sumnje na nasilje izaziva zabrinutost da se slučajevi porodičnog nasilja nad ženama ne tretiraju adekvatno i u skladu sa zakonskim rješenjima, od strane CSR.

Ovo je česta praksa u slučajevima u kojima su žene izložene verbalnom omalovažavanju i emocionalnom, ekonomskom i psihičkom nasilju i kontroli, gdje izostaju konkretne aktivnosti CSR, neophodne da se žrtva zaštiti i osnaži<sup>88</sup>. Nečinjenjem ovlašćenih službenika, podržavaju se postojeći odnosi moći u porodici, a ženi uskraćuje pravo da utiče na odluke koje se odnose na njen život, čime se doprinosi sekundarnoj viktimizaciji žrtava i održavanju odnosa nasilja u porodici.

Ženske nevladine organizacije takodje bilježe i prakse koje pokazuju da je u postupanju CSR u određenim slučajevima, pravo nasilnika preče od prava žrtve i njene djece. Posledično, organizovanje/ ostvarivanje prava nasilnika na vidjanje djece/ starateljstvo vrlo često ugrožava sigurnost i bezbjednost žrtve i njene djece ili ih dovodi u rizik<sup>89</sup>. Na ovakvu praksu centara nijesu uticali čak ni raniji slučajevi koji su imali tragičan ishod<sup>90</sup>. Žrtve nasilja su sistematski uskraćene i za potpune, jasne i razumljive informacije koje su od značaja za vođenje postupka pred nadležnim institucijama, iako je neophodno da žrtve nasilja budu adekvatano informisane i da se njihova autonomija poštuje, kako bi bile u mogućnosti da odgovorno donose odluke o svojoj ličnosti, pravima i interesima. Postupanje CSR često nije praćeno blagovremenim i adekvatnim odlukama, već se u njihovom postupanju registruje određeni nivo proizvoljnosti, površnosti i nedostataka u radu<sup>91</sup>. To je, dijelom, posledica nepovoljne strukture zaposlenih u centrima - od ukupno 290 zaposlenih, 55,9% su stručni radnici, 44,1% administrativni i tehnički radnici, dok je udio pomagačkih profesija izrazito nizak, jer je tek svaki treći zaposleni radnik CSR zapravo osposobljen za direktan rad sa korisnicima/ama u cilju pružanja pomoći<sup>92</sup>. Ovo je posebno zabrinjavajuće zbog toga što se sudovi u velikoj mjeri oslanjaju na anamneze CSR kod donošenja odluka od najvećeg uticaja za porodicu (npr. određivanja kontakata između roditelja i djece; donošenja odluka o starateljstvu), a često se ove anamneze u cjelosti prihvataju.

Nije obezbijedeno vođenje **rodno razvrstane statistike** u svim oblastima, posebno u oblasti rada i zapošljavanja žena. Nije uspostavljena **besplatna nacionalna SOS linija** za žrtve nasilja, kao ni individualni **planovi i servisi podrške** i pomoći žrtvama i svjedocima nasilja, posebno onima koji su bili izloženi seksualnom nasilju.

Ove usluge obezbjeđuju nevladine organizacije koje se finansiraju na projektnoj osnovi i koje usljed odsustva *tzv.rodnog budžetiranja* zavise od donacija međunarodnih organizacija. Prema raspoloživim podacima, nedostaje barem još

---

<sup>88</sup> Žene žrtve nasilja u svom obraćanju ženskim NVO navode da su u centrima izložene autoritativnom pritisku i uticaju od strane pojedinih stručnih radnika da ostanu u zajednici sa nasilnim partnerom- Izvor: Arhiva SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja - Nikšić; arhiva Centra za ženska prava;

<sup>89</sup>Npr. u slučajevima kada postoji partnersko nasilje kojem su djeca izložena kao svjedoci, centri za socijalni rad, po pravilu, insistiraju na obaveznim kontaktima između nasilnog roditelja i djece, ne uvažavajući u dovoljnoj mjeri posledice i rizik koje taj kontakt nosi sa sobom.

<sup>90</sup> Medijski izvještaj o slučaju, 10.maj 2011. Portal Vijesti <http://www.vijesti.me/vijesti/nakon-sto-je-ubio-sina-ristic-sakriotijelo-ispod-kreveta-clanak-18763>

<sup>91</sup> Izvor: analiza slučajeva nevladinih organizacija SOS Nikšić, Centar za ženska prava i Sigurna ženska kuća.

<sup>92</sup> Ministarstvo rada i socijalnog staranja "Informacija o sprovođenju Strategije zaštite od nasilja u porodici za 2012. godinu" od 18 marta 2013.

30 tzv. *sigurnih mjesta*<sup>93</sup> koja se moraju obezbijediti kako bi Crne Gora ispunila obavezujuće preporuke Radne grupe Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici<sup>94</sup>. Preporuka istog tijela da se na 200.000 žena oformi jedan krizni centar za žrtve silovanja takođe nije ispunjena.

Kada je u pitanju zaštita prava **korisnika/ca droga**, trenutno su u funkciji tri centara za supstitucionu terapiju opijatskih zavisnika, i to u Podgorici, Kotoru i Beranama. Nedostaju servisi podrške integraciji bivših korisnika/ca droga.

**Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** koji je usvojen u maju uprkos reakcijama više od 7.700 građana/ki i 50 organizacija civilnog društva, sadrži diskriminatorne odredbe u dijelu prava koja ostvaruju lica s invaliditetom<sup>95</sup>, kao i u dijelu koji se tiče nadoknada koju će država refundirati poslodavcu za porodiljska odsustva, a koje je ograničena na dvije prosječne zarade u državi, odnosno na 960 eura. Ova odredba direktno diskriminiše žene koje zarađuju više od navedenog iznosa, a to su uglavnom visokoobrazovane žene koje pokrivaju menadžerske pozicije, što će voditi produbljivanju diskriminacije žena na tržištu rada. Pored toga, ova odredba je u suprotnosti sa usvojenim antidiskriminatornim politikama, uključujući Konvenciju UN o zabrani diskriminacije žena (CEDAW) i preporuke koje je UN CEDAW Komitet uputio Crnoj Gori u novembru 2011<sup>96</sup>. Postoji i rizik da će se usled mehanizama kontrole rada<sup>97</sup> potencijalnih pružalaca usluga koji ne prepoznaju specifičnost podrške koju pružaju ženske NVO, izgubiti autonomija u njihovom radu, ali i autonomija korisnica njihovih usluga<sup>98</sup>. Iako su ovim Zakonom beskućnici prepoznati kao jedna od kategorija, nije predviđeno obavezno osnivanje *prihvatišta* za ova lica, već njihovo zbrinjavanje zavisi isključivo od kapaciteta lokalnih samouprava<sup>99</sup>.

Pripadnici/*ce romske i egipćanske populacije* u Crnoj Gori se i dalje suočavaju sa hroničnim siromaštvom i rizikom od socijalnog isključivanja koje se ogleda u otežanom pristupu zapošljavanju, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, kao i u nedovoljnom učešću u političkom i društvenom životu. I dalje je prisutan

---

<sup>93</sup> Standard propisuje jedno sigurno mjesto na 7.500-10.000 stanovnika. Izvor : Council of Europe publication "Combating violence against women- minimum standards for support services", Prof. Liz Kelly, Roddick Chair on Violence Against Women, London Metropolitan University and Lorna Duboisje available at [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)

<sup>94</sup> Radna grupa Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici(EG-TFV), osnovana je nakon odluke donesene na Trećem sastanku šefova država i vlada Savjeta Evrope (Varšava 16-17 maja 2005 ). Akcioni plan donesen tokom ovog samita određuje buduće djelovanje Savjeta Evrope i predviđene aktivnosti u borbi protiv nasilja nad ženama, uključujući nasilje u porodici, više na linku: [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro\\_Task\\_Force\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp)

<sup>95</sup> <http://www.umhcg.me/?p=1245> i <http://www.umhcg.me/?p=1251>

<sup>96</sup> Preporuke UN CEDAW Komiteta dostupne na sledećem linku:

<http://www.minmanj.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=90081&rType=2>

<sup>97</sup> Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, član 134 *Inspekcijски nadzor*: Inspekcijски nadzor nad radom ustanove i pružalaca usluga vrši organ uprave nadležan za poslove inspekcije.

<sup>98</sup> Npr. u slučajevima kada žena žrtva nasilja želi da ode u žensko sklonište, na određeni vremenski period, bez prijavljivanja centru za socijalni rad. Postoji opasnost da će data zakonska rješenja specijalizovane ženske NVO (ŽNVO) za pomoć ženama žrtvama nasilja konvertovati u socijalne službe za sve, a ne samo za žene. Na taj način one gube nezavisnost i rodnu perspektivu u radu, čime se narušava svrha vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite. ŽNVO moraju ostati servisi za osnaživanje žena žrtava nasilja, a nikako servisi za pružanje socijalne pomoći – krevet, hrana i sl. Potrebna su zakonska rješenja koja ih kao takve prepoznaju i ustanovljavaju.

<sup>99</sup> Detaljnije vidjeti na: <http://www.hracion.org/?p=3176>

visok stepen diskriminacije prema manjinskim zajednicama, posebno prema romskoj i egipćanskoj populaciji koja i dalje živi na marginama društva, u uslovim nedostojnim čovjeka, a nadležni organi reaguju pretežno u pojedinačnim slučajevima i to najčešće na apel NVO sektora, koji prati medijska pažnja. Nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju strateških aktivnosti, neinformisanost **interno raseljenih lica** o sopstvenim pravima, nedostatak znanja, vještina i kvalifikacija, te odsustvo monitoringa i evaluacije realizovanih mjera, predstavljaju dodatnu prepreku u postizanju održive integracije romske i egipćanske zajednice.

### **Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012 - 2016**

se sprovodi sporo i bez jasnih izvora finansiranja. Nije obezbijedena autentična zastupljenost Roma i Egipćana u Skupštini Crne Gore, dok je svim ostalim nacionalnim zajednicama to omogućeno<sup>100</sup>. Iako je povećan obuhvat djece obrazovnim sistemom, njihova postignuća su niska, posebno kada su u pitanju interno raseljena lica<sup>101</sup>, a izostaju i efikasne mjere na sprječavanju **drop out-a** djevojčica. Kada je u pitanju pristup obrazovanju, program stipendiranja učenika/ca srednjih škola i studenat/kinja fakulteta funkcioniše uz ozbiljne poteškoće. Primjetna su kašnjenja u realizaciji programa stipendiranja i obezbjeđivanju besplatnih udžbenika. Školske i fakultetske uprave nijesu dovoljno upoznate sa mjerama afirmativne akcije prema Romima i Egipćanima prilikom upisa u te ustanove. Ne postoje propisi koji definišu pravo i broj osoba iz ovih zajednica kojima se omogućava upis u različite nivoe obrazovanja. Još uvijek nijesu donijete izmjene Zakona o obrazovanju koje bi omogućile rad osobama sa statusom stranca sa stalnim nastanjenjem u obrazovnim institucijama. U programe za prekvalifikaciju, dokvalifikaciju i obuke za zanimanja tražena na tržištu rada, uključen je zanemarljivo mali broj pripadnika romske i egipćanske zajednice.

Nema rezultata u standardizaciji romskog jezika; pitanje **asistenata i medijatora** u nastavi, romske i egipćanske nacionalnosti, kao i asistenata u nastavi za djecu sa invaliditetom, još uvijek nije sistemski regulisano, već su ova lica pretežno angažovana kroz projekte koje realizuje NVO sektor. Asistenata i medijatora nema ni u oblastima zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite. Usljed nedostatka sudskog tumača za romski jezik, slučaj potapanja broda "Mis Pat" u kojem je prema optužnici stradalo 35 Roma, ni posle trinaest godina nije dobio sudski epilog.

Ostvarivanje prava na **adekvatno stanovanje** predstavlja poseban problem za pripadnike/ce ove populacije. Uprkos usvajanju *Zakona o socijalnom stanovanju* koji prepoznaje ovu zajednicu kao jednu od prioritarnih ciljnih grupa, njegova

---

<sup>100</sup> Član 79 stav 9 Ustava Crne Gore *jemči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinice lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva* shodno principu afirmativne akcije. Pravo na autentičnu zastupljenost manjina je precizirano i Zakonom o izboru odbornika i poslanika kroz član 94 koji glasi: *U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje dobijaju najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova, u slučaju da ni jedna od nacionalnih stranaka sa izborne liste ne ispuni taj uslov od 3% glasova, a pojedinačno dobiju najmanje 0,70% važećih glasova, stiču pravo na jedan mandat.* Hrvatskoj nacionalnoj zajednici je omogućeno da sa 0,35 važećih glasova dobije jedan poslanički mandat. Broj pripadnika romske i hrvatske zajednice u Crnoj Gori je skoro identičan oko 1% (prema posljednjem popisu iz 2011.godine, broj Roma u Crnoj Gori je 6,251, broj Egipćana je 2,054, dok je broj Hrvata 6,021). Ovim povodom, Institut za socijalnu inkluziju je uputio dopis Skupštinskoj radnoj grupi za izgradnju povjerenja u izborni proces.

<sup>101</sup> U ukupnom broju IRL sa Kosova više od 50 % je nepismeno. Dok su pripadnici ostalih zajednica IRL u 97,3% pismeni. Neuspjeh se bilježi i u oblast zapošljavanja IRL lica. Trenutno je u srednjim školama tri učenika a na fakultetu samo jedan student pripadnik romske raseljeničke populacije sa Kosova.

primjena je upitna, kako zbog nedostatka kapaciteta na strani lokalnih samouprava da implementiraju programe socijalnog stanovanja, tako i zbog činjenice da nije urađena kvalitetna finansijska procjena primjene, već se finansiranje zakona primarno vezuje za donatorska sredstva. Osim toga, Zakonom nisu prepoznati beskućnici, kao posebno ugrožena grupa, posebno kod činjenice da ne postoji institucionalizovana briga o ovim licima, te da postoji samo jedno privremeno prihvatilišta za beskućnike, u Pljevljima. Sa druge strane, *Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata* propisuje kratke rokove za podnošenje zahtjeva i pokretanje postupka za ostvarivanje prava propisanih zakonom, dok pravo na alternativni smještaj nije izričito garantovano<sup>102</sup>.

Sistem prevencije i sprječavanja **ranih i prisilnih brakova** nije razvijen, tužilaštvo do sada nije procesuiralo nijedan takav slučaj. Izražna je i pojava prosjačenja među djecom, dok primjena sankcija protiv roditelja zbog zanemarivanja i zlostavljanja djece i dalje nije efektivna. Prema podacima Vrhovnog državnog tužioca, u toku 2012. i 2013. godine podnijete su samo dvije krivične prijave, na osnovu člana 219 Krivičnog zakonika, protiv ovih lica. Nijedna prijava nije rezultirala osuđujućom presudom<sup>103</sup>. U 2012. i 2013. godini, Centar za socijalni rad Podgorica nije pokrenuo nijedan postupak prema roditeljima zbog kršenja čl.27 Zakona o javnom redu i miru i čl.219 Krivičnog zakonika.<sup>104</sup>

Usljed neriješenog pravnog statusa i nemogućnosti regulisanja dokumentacije u matičnoj državi, **interno raseljena lica** se i dalje suočavaju sa ograničenim pristupom osnovnim pravima, posebno ekonomskim i socijalnim pravima. Nepostupanje policija Republike Kosova i Republike Albanije po sporazumima o readmisiji, dodatno otežava rešavanje ovog problema<sup>105</sup>.

Kada je u pitanju zaštita prava **tražilaca azila i migranata**, Crna Gora trenutno nema program za dobrovoljni povratak u zemlje porijekla ilegalnih migranata. Memorandum o razumijevanju sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) je potpisan prije tri godine, ali usljed nedostatka raspoloživih sredstava i nerazvijenih administrativnih kapaciteta, nije ostvaren napredak. Ne postoji jedinstvena elektronska baza biometrijskih podataka o tražiocima azila i migrantima, kao ni poseban objekat za smještaj maloljetnih nezakonitih migranata. Neophodna su poboljšanja u pogledu sadašnjih **alternativnih smještajnih kapaciteta**, posebno kada je u pitanju obezbjeđivanje hrane i efektivnog **pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti**. Nije uspostavljen efikasan sistem pužanja **besplatne pravne pomoći**, evidentni su problemi sa obezbjeđivanjem potrebnog broja prevodilaca<sup>106</sup>. Iako Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja sadrži opsežne odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije žena migrantkinja i izbjeglica, žene migrantkinje su izložene većem riziku od nasilja, od strane partnera ili poslodavca, u odnosu na žene državljanke Crne Gore ili žene sa regulisanim pravnim statusom, posebno ako

---

<sup>102</sup> Preporuke za izmjene Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata putem amaandmana na Predlog zakona (27-1/12-2 EPA 945), CEDEM, jun 2013

<sup>103</sup> Odgovor VDT broj 457/13 od 21.06.13- dokumentacija Instituta za socijalnu inkluziju (ISI)

<sup>104</sup> Odgovor CSR Podgorica broj 03-4870 od 12.06.13 – dokumentacija Instituta socijalne inkluzije

<sup>105</sup> Nacrt Analize primjene propisa u oblasti azila i nezakonitih migracija, CEDEM, jul 2013

<sup>106</sup> Direkcija za azil trenutno ima samo jednog prevodioca (poznavalac francuskog, engleskog, arapskog i berberskog jezika).

njihov status, boravište ili rad zavise od partnera ili statusa zaposlenja. Ovaj problem je posebno evidentan kod migrantkinja iz romske zajednice, koje ne posjeduju lična dokumenta, niti imaju uredno prijavljeno boravište kao osnov za korišćenje usluga i kojima je usled toga često uskraćen pristup javnim uslugama<sup>107</sup>.

Nije obezbijedena zaštita prava žrtava **ratnih zločina**; već je primjetna tendencija nekažnjivosti oličena u neefikasnom postupanju državnog tužilaštva i nepotpunoj primjeni domaćeg i međunarodnog humanitarnog prava i od strane tužilaštva i sudova; od ukupno četiri procesuirana slučaja, pravosnažno su okončana samo dva (*Bukovica i Morinj*), u toku je jedan postupak po pravnim lijekovima (*Deportacija*), dok u predmetu *Kaluđerski laz* još uvijek nije donijeta ni prvostepena odluka. Kod procesuiranja ovih djela posebno zabrinjavaju nedjelotvorne istrage i propusti državnog tužilaštva; selektivno optuženje u personalnom smislu i u pogledu radnji izvršenja zločina; dužina trajanja postupaka; nedostatak primjene komandne odgovornosti i drugih oblika odgovornosti na strani okrivljenih, poput saizvršilaštva i pomaganja, kao i visok procenat ukinutih presuda u postupku po pravnim lijekovima. Nedovoljno poznavanje **međunarodnog humanitarnog prava** od strane nadležnih sudova, kao i nelogičnost zaključaka i obrazloženja presuda u određenim predmetima, dodatno umanjuju mogućnost utvrđivanja krivične odgovornosti optuženih za ratne zločine i postizanje restorativne pravde za žrtve i članove njihovih porodica.

Nedovoljni administrativni kapaciteti regionalnih komisija za povraćaj i obeštećenje, te neopravdano dugo trajanje sticanja **prava svojine** na nepokretnoj imovini koja je predmet povraćaja, onemogućavaju građane/ke da u razumnom roku ostvare svoje zakonsko pravo na obeštećenje.

Pozitivni propisi ne obavezuju policiju da za pribavljanje **ličnih podataka** ima naredbu suda. Usled nepreciznosti zakonom propisane procedure, postavlja se pitanje šta se dešava sa ovim podacima, kako i koliko se čuvaju, te na koji se način uništavaju<sup>108</sup>.

Nema bitnijih pomaka u regulisanju **prava državljana/ki EU**.

**Besplatna pravna pomoć** još uvijek nije dostupna svim građanima/kama koji zbog svojih imovinskih prilika ne mogu ostvariti djelotvoran pristup pravdi<sup>109</sup> u svim postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima (npr. u upravnom postupku, kao i u prekršajnom postupku kroz koji se najčešće ostvaruje zaštita od nasilja u porodici).

---

<sup>107</sup> Arhiva SOS telefona za žene i decu žrtve nasilja i Instituta za socijalnu inkluziju

<sup>108</sup><http://www.cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/284-policy-paperpravo-na-privatnost.html>

<sup>109</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije usaglašen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i praksom Suda u Strazburu, u pogledu vrste postupaka za koje se može odobriti besplatna pravna pomoć, te načina, uslova i postupka ostvarivanja ovog prava (Akcija za ljudska prava: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Kritika\\_Zakona\\_o\\_besplatnoj\\_pravnoj\\_pomoci.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Kritika_Zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.pdf); CEDEM: Nacrt Analize primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, mart 2013; )



## PRIJEDLOG PRIORITETNIH PROMJENA

Prije otvaranja procesa pregovora u okviru pregovaračkog poglavlja 23. Vlada Crne Gore mora preduzeti sljedeće aktivnosti u cilju postizanja održivih promjena u ovoj oblasti i to:

### U normativnom pogledu:

- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku obezbijediti uslove za djelotvornost kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje i omogućiti efikasno odlučivanje po ustavnim žalbama;
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije propisati mogućnost podnošenja tužbe od strane nevladine organizacije zbog diskriminacije prema neodređenom broju lica i bez pisanog pristanka ovih lica; predvidjeti mogućnost izricanja zaštitnih mjera u slučajevima diskriminacije i propisati strožije sankcije za teže oblike diskriminacije;
- ✓ Pristupiti izmjenama Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom kako bi se definisao odnos između ovog i opšteg anti-diskriminacionog zakona, propisali mehanizmi zaštite i kaznene odredbe, definisali nedostajući oblici diskriminacije i postojeći precizno dopunili, propisale strožije kazne, mogućnost podnošenja tužbe od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i nevladinih organizacije zbog diskriminacije prema neodređenom broju lica i bez pisanog pristanka ovih lica; predvidjeti mogućnost izricanja zaštitnih mjera u slučajevima diskriminacije. Postupkom izmjena Zakona treba da koordinira Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a ne Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
- ✓ Dopuniti čl. 53 Predloga Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, novim stavom koji bi propisivao ovlašćenje Zaštitnika/ce da samostalno i nezavisno raspolaže zakonom dodijeljenim sredstvima, te da u tu svrhu nije dužan da pribavlja odobrenja i saglasnosti od drugih organa. Precizirati rokove za pokretanje postupka imenovanja Zaštitnika/ce, sa ciljem otklanjanja neizvjesnosti u pogledu raspisivanja konkursa;
- ✓ Predlogom Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava posebno urediti nadležnosti, ovlašćenja i mandat zamjenika Zaštitnika/ce za prava djeteta, u skladu sa Opštim komentarom br.2 (2002) Komiteta za prava djeteta. CRC/GC/2002/2 od 15. novembra 2002;
- ✓ Zakonom o izvršenju kazni zatvora, koji je prema Akcionom planu planiran za decembar 2013. godine, neophodno je predvidjeti sve garancije pravičnosti postupka koje su sadržane u Evropskim zatvorskim pravilima i uskladiti Pravilnik o kućnom redu sa Evropskim zatvorskim pravilima i CPT standardima;
- ✓ Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika predvidjeti novo krivično djelo *Povreda slobode izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije*, kako bi se sankcionisala i povreda slobode izražavanja rodnog identiteta i seksualne orijentacije, odnosno prinuda na izjašnjavanje o rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji (po ugledu na krivična djela *Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti - čl. 160, i Povreda isповijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda - čl. 161*);



- ✓ Uskladiti krivično zakonodavstvo sa preporukama Komiteta protiv mučenja, u pogledu povećanja minimalne i maksimalne kazne za krivična djela *Mučenje, Zlostavljanje i Iznuđivanje iskaza*;
- ✓ Dekriminalizovati krivična djela iz glave XVII KZ CG; odnosno uvesti nova krivična djela *Sprječavanje novinara u vršenju profesionalnih zadataka, Napad na novinara u vršenju profesionalnih zadataka*; kao otežavajuću okolnost predvidjeti mržnju zbog „ličnih svojstava“;
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o medijima precizirati standard *dužne novinarske pažnje*, ograničiti visinu naknade nematerijalne štete, dosuđene protiv novinara i urednika medija kao fizičkih lica, odnosno osnivača medija kao pravnog lica; precizirati odredbe o zaštiti od objavljivanja informacija o privatnom životu i izuzecima od te zaštite;
- ✓ Prilikom pripreme novog Zakona o biračkim spiskovima, kao i izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika, finansiranja političkih partija i Zakona o crnogorskom državljanstvu, posvetiti posebnu pažnju zastupljenosti manjinskih naroda na lokalnom nivou, u skladu sa ustavnim principom afirmativne akcije, te predvidjeti niži izborni cenzus za političku reprezentativnost romske i egipćanske populacije;
- ✓ Takođe, izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika propisati obavezu da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedna žena;
- ✓ Izmijeniti Zakon o rodnoj ravnopravnosti u pravcu preciznijeg definisanja oblasti rodne ravnopravnosti, proširivanja ovlašćenja nadležnih organa u primjeni Zakona, kao i povećanja obima kaznenih odredbi. Obezbijediti da rodne politike budu usklađene sa Evropskom strategijom za postizanje ravnopravnosti između žena i muškaraca 2010-2015 i Evropskim smjernicama o braniteljima/braniteljicama ljudskih prava;
- ✓ Obezbijediti finansijska sredstva za sprovođenje Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti 2013-2017, Strategije zaštite od nasilja u porodici 2011-2015 i lokalnih planova za postizanje rodne ravnopravnosti;
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici proširiti čl.8, tako da se preciznije definišu oblici i forme ekonomskog nasilja, kako bi se suzio prostor za arbitrarno tumačenje odredbi i omogućilo efikasnije procesuiranje povreda Zakona
- ✓ Izmijeniti Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom kako bi se Fond za profesionalnu rehabilitaciju oformio kao posebno i nezavisno pravno lice;
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika definisati mogućnost glasanja pomoću šablona, pored prava „birača koji nije u mogućnosti da na biračkom mjestu lično glasa da povede pratioca da to učini umjesto njega“. Definirati obavezu prilagođavanja pristupačnih biračkih mjesta i kabina za glasanje osobama s invaliditetom;
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju adekvatnije precizirati koje kategorije osoba s invaliditetom imaju pravo na besplatnu stomatološku zaštitu. Izmijeniti Pravilnik o banjsko-klimatskom liječenju u pravcu izjednačavanja prava istih ili sličnih kategorija invaliditeta;
- ✓ Izmjenama Porodičnog zakona i Zakona o vanparničnom postupku obezbijedi najmanje invazivno ograničenje u pogledu lišenja poslovne sposobnosti. Izmjenama obuhvatiti krug lica koja mogu biti lišena poslovne sposobnosti,

- uslove za lišavanje/ograničavanje, ovlašćenja za pokretanje postupka, te učešće u postupku lica čija se prava i slobode ograničavaju;
- ✓ Savjet za brigu o licima s invaliditetom i Savjet za prava djeteta obrazovati kao Vladina tijela kojima će predsjedavati jedan od potpredsjednika Vlade, a u čijem će sastavu, pored predstavnika relevantnih organizacija civilnog društva, biti i resorni ministri;
  - ✓ Pristupiti izmjenama Zakona o socijalnoj zaštiti, kako bi se isti uskladio sa usvojenom Strategijom razvoja socijalne i dječje zaštite. Pravo na ličnu invalidninu i njegu i pomoć drugog lica tretirati kao kompenzaciona prava po osnovu invaliditeta, sa ciljem stvaranja uslova za samostalni život, a licima sa invaliditetom omogućiti pristup ovim pravima na osnovu njihovog društvenog, a ne materijalnog položaja, saglasno UN Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom. Odredbe Zakona uskladiti sa preporukama CEDAW Komiteta u pogledu izjednačavanja pristupa pravu na porodiljsku naknadu. Propisati obavezno osnivanje prihvatilišta za beskućnike. U proces izmjena i dopuna Zakona blagovremeno uključiti predstavnike/ce organizacija civilnog društva;
  - ✓ Sistemski riješiti pitanje asistenata u nastavi, kao i pitanje nepostojanja udžbeničke literature za obrazovanje osoba sa oštećenjem vida (knjige na Brajevom pismu, u elektronskom i audio obliku) i za te namjene obezbijediti odgovarajuća sredstva u budžetu. Izmjenama Zakona o visokom obrazovanju, kroz primjenu principa afirmativne akcije, omogućiti upis studenata – osoba sa invaliditetom - čije će školarine biti finansirane iz budžeta;
  - ✓ Propisati obavezu lokalnih samouprava da osnivaju i finansiraju rad skloništa za beskućnike i *žrtve nasilja*, u skladu sa principom decentralizacije socijalnih usluga;
  - ✓ Inicirati izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku u pogledu uslova, načina i postupka pribavljanja, korišćenja i čuvanja ličnih podataka koji su vezani za telekomunikacioni saobraćaj ili su dobijeni putem mjera tajnog nadzora. Propisati obaveznost postojanja sudske naredbe kod pribavljanja informacija sa baznih stanica, sms listinga i drugih podataka iz telekomunikacionog saobraćaja; obavezu dostavljanja izvještaja o pribavljenom materijalu tužiocu, odnosno sudu te obavezu njihovog uništavanja nakon okončanja postupka;
  - ✓ Izmijeniti limitirajući imovinski minimum za ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Proširiti obuhvat besplatne pravne pomoći i na upravne postupke. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći uskladiti sa članom 13 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici<sup>110</sup> i tako obezbijediti besplatnu pravnu pomoć za žrtve nasilja i u prekršajnom postupku;

---

<sup>110</sup>Član 13: "Žrtva ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa posebnim zakonom"

## U pogledu implementacije:

- ✓ Sprovoditi monitoring i učiniti javnim izvještaje o implementaciji strateških i zakonskih mjera;
- ✓ Uspostaviti redovne i efikasne mehanizme finansiranja, vodeći računa o rokovima koji su predviđeni za ostvarenje konkretnih mjera, i obavještavati javnost o svim kašnjenjima i razlozima za prekoračenje rokova;
- ✓ Obezbijediti hitne, nezavisne i djelotvorne istrage u slučajevima torture i zlostavljanja, posebno u onim slučajevima u kojima su osumnjičeni državni službenici, kao i dosljedno udaljavanje iz službe onih koji su pravosnažno osuđeni za ova krivična djela, odnosno za suspenziju onih protiv kojih se vode krivični postupci zbog tih djela. Obezbijediti primjenu Istanbulskog protokola u radu stručnih lica koja su zadužena za postupanje u slučajevima torture;
- ✓ Obezbijediti efikasno, stručno i sveobuhvatno istraživanje odgovornosti za slučajeve ratnih zločina, u skladu sa međunarodnim i domaćim humanitarnim krivičnim pravom;
- ✓ Obezbijediti pouzdanu statistiku o trajanju sudskih postupaka u svim fazama postupka, uključujući i postupke izvršenja presuda i drugih sudskih odluka, te obezbijediti efikasan nadzor suda nad sprovođenjem izvršenja;
- ✓ Povećati prostorne kapacitete zatvorskih i pritvorskih jedinica, obezbijediti pristup punoj zdravstvenoj zaštiti za zatvorenike, te primjenu redovnih programa rehabilitacije i resocijalizacije. U Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici osigurati mjesto za osobe kojima je takav vid liječenja zaista neophodan, a socijalne slučajeve zbrinuti na drugi način;
- ✓ Obezbijediti punu primjenu alternativnih mjera u rešavanju krivičnih sporova u kojima su učesnici maloljetnici/ce, u svim fazama postupka;
- ✓ Obezbijediti veću finansijsku samostalnost Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda i ojačati njegove/njene kapacitete u borbi protiv diskriminacije, torture i drugih kršenja ljudskih prava i sloboda;
- ✓ Obezbijediti hitne, nezavisne i djelotvorne istrage u slučajevima diskriminacije, kao i njihovo blagovremeno i efikasno procesuiranje od strane nadležnih organa, posebno u slučajevima kada je diskriminatorno ponašanje motivisano mržnjom prema određenoj grupi lica ili političkom diskriminacijom;
- ✓ Organizovati kontinuirane obuke za sudije, tužioce, centre za socijalni rad i policijske službenike o standardnim procedurama za postupanje sa žrtvama torture, nasilja i diskriminacije;
- ✓ Izvršiti reviziju svih projekata i upotrebnih dozvola koje su izdate od donošenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, a nijesu ispoštovali član 73. Zakona u cilju sankcionisanja prekršilaca zakonskih normi i ponovnog prilagođavanja objekata u kojima nijesu ispoštovani standardi;
- ✓ Obezbijediti punu implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Implementirati preporuke Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena na Inicijalni izvještaj Crne Gore. Posebno obezbijediti efikasan sistem nadzora nad sprovođenjem zaštitnih mjera kod nasilja nad ženama i hitno postupati u slučajevima kršenja;

- ✓ Razviti jedinstvenu bazu podataka o rodno zasnovanom nasilju (po polu, po godinama, po vrsti nasilja, po broju podnesenih prijava, po broju podignutih optuženja, po broju presuda, po izrečenim zaštitnim mjerama i sl.);
- ✓ Raditi na jačanju kapaciteta i senzibilisanju kadrova u institucijama za rad sa RE populacijom;
- ✓ Sprovoditi zakonske mjere sa ciljem sprječavanja drop-out-a djevojčica iz romske i egipćanske populacije iz osnovnih škola. Započeti proces standardizacije romskog jezika;
- ✓ Obezbijediti efikasno, stručno i sveobuhvatno istraživanje odgovornosti za slučajeve ratnih zločina, u skladu sa međunarodnim i domaćim humanitarnim krivičnim pravom;
- ✓ Povećati broj stručnih saradnika u komisijama za restituciju, srazmjerno broju predmeta u radu;

## IV Održivost i razvoj civilnog društva

### OCJENA STANJA

Stanje u oblasti razvoja civilnog društva donekle je prihvatljivo - formalne obaveze su većinom ispunjene, ali nema značajnijih pozitivnih promjena u praksi. ***Ne postoji nedvosmislena politička volja na nivou Vlade koja se tiče saradnje sa civilnim društvom.*** Vlada je spremna da saraduje sa civilnim sektorom na formalnoj ravni, međutim, još uvijek ne postoji suštinsko razumijevanje potrebe za saradnjom i investiranjem u nevladin sektor.

### OBRAZLOŽENJE OCJENE STANJA

**Ključni pomaci vezani za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti, počev od datuma dobijanja Izvještaja Evropske komisije o napretku, a zaključno sa 01. 10. 2013. godine**

Ključni uspjesi Crne Gore na polju unaprijeđenja saradnje Vlade sa organizacijama civilnog društva u posmatranom periodu odnose se na kontinuitet uključivanja predstavnika/ca nevladinih organizacija (NVO) u radne grupe za pregovaračka poglavlja. Od dobijanja datuma za pregovore, formirane su 33 radne grupe, i u njih do sad uključeno 49 predstavnika NVO. Konkretno, u radnoj grupi za pripremu pregovora u okviru poglavlja 23 participira 5 predstavnika/ca NVO.

Osim ove prakse, nastavljena je praksa uključivanja predstavnika NVO u radna tijela koje formiraju organi državne uprave za izradu zakona, podzakonskih akata i strategija. Procedura izbora predstavnika/ca NVO u radna tijela je transparentna i

obezbjeduje legitimitet i kvalitet predstavnika/ca. U 2012. godini u radna tijela koje formiraju organi državne uprave uključeno je 83 predstavnika/ca NVO.

Savjet za saradnju Vlade i nevladinih organizacija za sada nesmetano obavlja svoje zadatke i sastaje se redovno.

Zajednički konsultativni odbor sa Evropskim ekonomskim i socijalnim savjetom je u posmatranom periodu održao dva sastanka.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u novembru 2012. godine formiralo međusektorsku radnu grupu za izradu nove Strategije za razvoj nevladinog sektora u Crnoj Gori. Radnu grupu čine predstavnici nadležnih državnih organa i NVO (2 predstavnice). Usvajanje Strategije je u Programu Vlade za 2013. godinu predviđeno za IV kvartal.

Na inicijativu Savjeta za saradnju sa NVO, Vlada je stavila u proceduru predlog *Sporazuma o saradnji Vlada Zapadnog Balkana i Turske na polju saradnje sa NVO-civilnim sektorom*. Ovaj dokument donosi se u cilju uspostavljanja redovne komunikacije i saradnje zemalja potpisnica Sporazuma u oblasti unapređenja saradnje sa organizacijama civilnog društva. Usvajanje Sporazuma očekuje se do kraja 2013. godine.

Ove godine, Vlada Crne Gore je prvi put sprovela eksternu reviziju projekata koji su podržani iz Fonda od dijela prihoda od igara na sreću. Izvještaj nezavisnih revizora je pokazao da je većina kontrolisanih organizacija utrošila odobrena sredstva u skladu sa ugovorom o dodjeli sredstava. Ipak, bilo je nekoliko primjera gdje sredstva nijesu potrošena u skladu sa ugovorom. Ovi podaci ukazuju na potrebu daljeg održavanja, pa i pojačane revizije projekata koji se finansiraju iz državnog budžeta.

### **Ključne prepreke vezane za ovu oblast i povezane reformske aktivnosti**

Ključni neuspjeh koji ujedno ometa proces saradnje Vlade i NVO na opštem nivou, ali i funkcionisanje NVO u državi jeste **nedosljedna primjena Zakona o nevladinim organizacijama** u dijelu finansijske podrške države projektima NVO. Ni nakon skoro dvije godine od usvajanja Zakona, nijesu donešena sva podzakonska akta kojima se bliže uređuje novi proces finansiranja projekata NVO iz državnog budžeta ustanovljen Zakonom o NVO. Na ovaj način se sredstva iz budžeta namijenjena projektima NVO i dalje raspodjeljuju po postojećim modelima, kojima nedostaje transparentnost, poštovanje propisa i procedura, monitoring i evaluacija projekata, zbog kojih nedostataka su i donešene izmjene ovog procesa.

Iako uključivanje predstavnika NVO u radne grupe za pripremu pregovora predstavlja dobru praksu, **Poslovnik o radu radnih grupa ograničava NVO da informišu javnost o radu radne grupe**. Preciznije, čl. 13 Poslovnika o radu radne grupe glasi: „O radu radne grupe javnost može obavještavati glavni pregovarač, sekretar Pregovaračke grupe, član Pregovaračke grupe ili šef Radne grupe.” Na ovaj način, umanjuje se transparentnost procesa a dijelom ograničava rad samih

nevladinih organizacija koje se u svom svakodnevnom radu bave pitanjima iz oblasti pokrivenih pregovaračkim poglavljima. Uskraćivanje mogućnosti nevladinim organizacijama da u javnosti iznesu stav o radu radne grupe ili informišu građane o dinamici njenog rada negativno utiče na suštinu procesa koji treba da bude maksimalno konsultativan i iskomuniciran sa javnošću.

**Savjet za saradnju Vlade i nevladinih organizacija nema opredijeljena sredstva iz budžeta za svoj rad.** Ovakvo stanje se može u perspektivi negativno odraziti na rad Savjeta, s obzirom da onemogućava dalju profesionalizaciju tijela, angažovanje eksperata u različitim oblastima, doprinos izradi različitih analiza i javnih politika. Potreba za posebnim budžetom dodatno je pojačana zbog izuzetno važnih zadataka za Savjet koji proizilaze iz Zakona o NVO, kao i zbog dugoročnog angažmana Savjeta u narednom periodu na polju praćenja saradnje Vlade sa civilnim društvom tokom trajanja pregovora u okviru poglavlja 23.

**Kancelarija za saradnju Vlade i NVO nema institucionalnu nezavisnost i ne djeluje kao poseban organ državne uprave.** Kancelarija je još uvijek organizaciona jedinica Generalnog sekretarijata Vlade što u praksi otežava njeno funkcionisanje i definisanje jasne uloge i mandata u sistemu. Kancelarija tako nema poseban budžet, mogućnost samostalnog zapošljavanja kadrova, kreiranja posebne internet stranice i druge nadležnosti koje bi doprinijele efikasnosti njenog rada i saradnje sa NVO. Trenutan broj zapošljenih u Kancelariji je i dalje nedovoljan u odnosu na njene zadatke i obim posla.

Iako u državnim organima postoje **kontakt osobe** za saradnju sa NVO ( trenutno 61 kontakt osoba na nivou državnih organa) **njihov rad i djelovanje je ograničeno i ne daje prave rezultate** zato što isuviše često dolazi do izmjena kontakt osoba čime se otežava uspostavljanje efikasne komunikacije sa NVO. Takođe, kontakt osobe nemaju jasan opis poslova, tačnije, saradnja sa NVO je samo dodata u opisu njihovih drugih nadležnosti bez propisivanja detaljnog sadržaja obaveza službenika u tom dijelu.

Primjena **Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave sa NVO**, kao i **Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave** u pripremi zakona još uvijek je nedovoljna i neadekvatna.

Finansijska podrška projektima NVO iz državnog budžeta je neefikasna i neodrživa. **Iznos finansijskih sredstava iz državnog budžeta koji se ulaže u projekte NVO** se kontinuirano umanjuje iz godine u godinu i predstavlja jedinu budžetsku stavku koja se u roku od godinu dana umanjila za 50 %. Iznos koji je dostupan za podršku projektima nevladinih organizacija iz državnog budžeta nedovoljan je u odnosu na potrebe sektora i realizaciju javnih politika u različitim oblastima.

U zakonskim i podzakonskim aktima kao i internim procedurama nadležnih državnih organa nije posebno mjesto posvećeno **statistici** i evidenciji koja se odnosi na nevladine organizacije. Jedna od značajnih prepreka u boljem sagledavanju potreba i funkcionisanja NVO u Crnoj Gori, predstavlja i nedostatak zvaničnih statističkih podataka o zaposlenima i volonterima, prihodima (donacijama iz domaćih i inostranih izvora, privrednih djelatnosti, članarina itd...) kancelarijama za rad, tehničkoj opremljenosti... Ovaj nedostatak za posljedicu ima

otežano planiranje i sagledavanje daljih pravaca razvoja NVO kao i podrške koju držani organi i organi lokalne samouprave treba da pruže nevladinim organizacijama.

## **PRIJEDLOG PRIORITETNIH PROMJENA**

Prije otvaranja procesa pregovora u okviru pregovaračkog poglavlja 23. Vlada Crne Gore mora preduzeti sljedeće aktivnosti i to:

### **U normativnom pogledu:**

- ✓ Izrada i usvajanje Uredbe utvrđivanju sastava, kriterijumima za izbor i postupak predlaganja članova Komisije za raspodjelu sredstava i o bližim kriterijumima za ocjenu projekata, odnosno programa NVO u proceduri raspodjele sredstava;
- ✓ Izrada i usvajanje Strategije razvoja nevladinog sektora u Crnoj Gori;
- ✓ Izrada Analize zakonskog okvira za podsticanja kulture davanja preduzeća (korporativna filantropija), te izrada i izmjena postojećih propisa u skladu sa Analizom;
- ✓ Izmjene zakonskih/podzakonskih akata i internih procedura o potrebnim statističkim podacima u vezi sa radom NVO i načinu njihovog uvođenja u sistem zvanične statistike;
- ✓ Izrada izmjena i dopuna pravilnika o organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave ( sa ciljem definisanja pozicije kontakt osobe za saradnju sa NVO).

### **U pogledu implementacije:**

- ✓ Obrazovanje Komisije za raspodjelu sredstava za programe i projekte NVO;
- ✓ Jačanje kapaciteta članova Komisije za raspodjelu sredstava NVO;
- ✓ Potrebno redefinisavanje statusa i mandata Kancelarije za saradnju sa NVO;
- ✓ Povećanje broja zapošljenih u Kancelariji za saradnju sa NVO i jačanje kapaciteta zapošljenih u Kancelariji za saradnju sa NVO;
- ✓ Potrebno obezbjeđivanje finansijske podrške iz budžeta za rad Savjeta za saradnju Vlade i NVO;
- ✓ Potrebno obezbjeđivanje adekvatne političke podrške Savjetu za saradnju Vlade i NVO;
- ✓ Jačanje kapaciteta kontakt osoba za saradnju sa NVO;
- ✓ Potrebno jačanje profesionalizacije Savjeta za saradnju Vlade i NVO;
- ✓ Unaprijediti kapacitete državnih službenika za adekvatnu primjenu Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave;
- ✓ Unaprijediti kapacitete državnih službenika za adekvatnu primjenu Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje sa NVO;
- ✓ Potrebno povećati finansijski iznos iz državnog budžeta koji se opredjeljuje za projekte NVO u skladu sa analizom efekata projekata NVO.

## V preporuke evropskoj komisiji

### Pristup pisanju izvještaja o napretku Crne Gore

- Obezbijediti kontinuitet u organizovanju konsultacijama sa predstavnicima/ama civilnog društva kako bi se obezbijedila provjerljivost podataka koje pruža izvršna vlast, posebno kada je u pitanju priprema Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore;
- Osim identifikacije stanja i ukazivanja na probleme, u izvještajima o napretku Crne Gore ojačati pristup predlaganja rješenja za unaprjeđenje stanja na osnovu sprovedenih konsultacija sa NVO i Vladom;

### Transparentnost pregovaračkog procesa i uloga organizacija civilnog društva

- Razmotriti rješenja u Poslovniku o radu radnih grupa za pripremu pregovora u cilju omogućavanja predstavnicima/ama NVO da informišu javnost o dinamici rada radne grupe i ključnim pitanjima iz pregovaračkog procesa;

### Reforma pravosuđa

- Obezbijediti kontinuirani monitoring ostvarenih rezultata, baziran na sadržini postupaka i njihovoj činjeničnoj i pravnoj složenosti;
- Zahtijevati od nadležnih organa da dopune izvještaje o procesuiranju slučajeva nasilja protiv novinara informacijama o istragama koje nijesu dospjele do faze suđenja;
- Sprovesti stručnu analizu optužnica i presuda za ratne zločine i preispitati djelotvornost učešća crnogorskih sudija i tužilaca u regionalnom projektu "Pravda i ratni zločini", koji je finansirana od strane Evropske unije u iznosu od 4 miliona eura, a kojeg su 2010-2011. sprovodili u partnerstvu OSCE - ODIHR (Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a); ICTY (Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju) i UNICRI (Međunarodni istraživački institut Ujedinjenih nacija za kriminal i pravdu). Cilj ovog



projekta je bio da "ojača kapacitete pravosudnih sistema u regionu za procesuiranje veoma kompleksnih slučajeva ratnih zločina na način koji je u skladu sa međunarodnim standardima".<sup>111</sup>

- Prikupljene informacije od civilnog sektora i građana/ki, koje se tiču postupanja sudskih vlasti uopšte, ali i u LGBT slučajevima, uzeti u obzir, a ocjene tih stavova objaviti u Izvještaju o napretku EK uz detaljnije obrazloženje o zauzetom stavu.
- Prispitati metodologiju vođenja sudske statistike u Crnoj Gori.

### **Suzbijanje korupcije**

- Nastaviti sa pružanjem podrške regionalnim inicijativama koje su usmjerene na suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala; jačanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima i razmjenu informacijama u oblasti praćenja i utvrđivanja nelegalno stečene imovinske koristi;

### **Ljudska prava**

- Obezbijediti valjane podatke o stanju u oblasti ljudskih prava u zemlji, koji će poslužiti kao polazna osnova za praćenje toka pregovora. Osim statističkih, insistirati na dostavljanju kvalitativnih pokazatelja o primjeni usvojenih zakona i ratifikovanih konvencija.

---

<sup>111</sup> Prenijeto sa internet stranice "Sudovi Crne Gore" (<http://sudovi.me/vrhs/aktuelnosti/pravda-i-ratni-zlocini-157>). Više detalja o projektu dostupno je na: <http://www.osce.org/bs/odihr/84407>

## VI Bibliografija

1. Izvještaj: Monitoring novinarskih samoregulatornih tijela u Crnoj Gori – prvi izvještaj (septembar 2012- mart 2013), Akcija za ljudska prava, Podgorica, april 2013.
2. Izvještaj: Suđenje za ratne zločine u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, Podgorica, maj 2013.
3. "Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori", HRA, 2010:[http://www.hracion.org/wp-content/uploads/predlog\\_reforme-zakon\\_o\\_kleveti\\_i\\_uvredi.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf)
4. Arhiva slučajeva u sklopu programa besplatne pravne pomoći, Akcija za ljudska prava
5. Arhiva Akcije za ljudska prava
6. Nacrt Analize primjene propisa u oblasti azila i nezakonitih migracija, CEDEM, jul 2013
7. Analiza primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM, jun 2013
8. Arhiva Centra za ženska prava, 2013
9. Arhiva NVO Anima, 2013
10. Arhiva Instituta za socijalnu inkluziju, 2013
11. Arhiva SOS telefona – Nikšić, 2013
12. Arhiva Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore
13. Iskustvo „povjerljivih lica“ iz nevladinih organizacija Centar za ženska prava, SOS telefon Nikšić i Sigurna ženska kuća<sup>112</sup>
14. Zakon o sudskom savjetu ("Sl. list CG", br. 13/2008, 39/2011 i 31/2012.)
15. Poslovnik Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 57/11)
16. Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. br. 40/2008 i 39/2011.)
17. Poslovnik Tužilačkog savjeta („Sl. list CG“, 52/11)
18. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Sl. list CG, broj 20/11)
19. Pravilnik o evidencijama o besplatnoj pravnoj pomoći ("Sl. list CG", br. 58/11)
20. Pravilnik o obrascu zapisnika o pravnom savjetovanju ("Sl. list CG", br. 58/11)
21. Pravilnik o obrascu zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i obrascu uputnice ("Sl. list CG", br. 58/11) Studija o efikasnosti pravosuđa, CEPEJ, 2012
22. Izvještaj o izdacima evropskih država za besplatnu pravnu pomoć, CEPEJ Strazbur, 2010.
23. Analiza primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM, jun 2013
24. „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica 2008.
25. „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, Akcija za ljudska prava , Podgorica 2009
26. „Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013
27. Mišljenje Venecijanske komisije, broj 677/2012 od 17.12.2012. i 24. 6. 2013.
28. "Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, maj 2013.
29. "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013.

---

<sup>112</sup> Zakon o zaštiti od nasilja u porodici („Službeni list“ RCG 46/10), Član 16 *Povjerljivo lice*: Žrtva može izabrati lice koje će prisustvovati svim postupcima i radnjama u vezi zaštite (u daljem tekstu: povjerljivo lice). Povjerljivo lice može biti član porodice, lice iz organa, ustanove, **nevladine organizacije** i drugog pravnog lica ili drugo lice u koje žrtva ima povjerenje. Povjerljivo lice ne može biti učinilac nasilja. Žrtva može izabrati povjerljivo lice prije ili u toku postupka i preuzimanja radnji u vezi zaštite. Nadležni organi su obavezni da omoguće prisustvo povjerljivog lica u svim postupcima i radnjama u koje je uključena žrtva, a koji su u vezi sa odnosima u porodici.

30. Montenegro progress report, 10.10.2012.
31. Dokumenti Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), Podgorica 2009.
32. Aktivnosti praćenja suđenja u periodu od juna 2011. godine do avgusta 2012. godine, CEMI
33. Arhiva slučajeva u sklopu programa besplatne pravne podrške LGBT Foruma Progres, 2013.
34. „Zastupanje slučajeva diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije u Crnoj Gori: od načela do prakse“, LGBT Forum Progres i ILGA Europe (International Lesbian and Gay Association) 2012/2013.
35. Predlog racionalizacije pravosudne mreže 2013 – 2015
36. Godišnje istraživanje o korupciji, CEDEM, Podgorica, 2013.
37. Mjesečni izvještaji o monitoringu suđenja za predmete sa elementima organizovanog kriminala i korupcije u okviru projekta Podrška crnogorskom pravosuđu – Podrška borbi protiv organizovanog kriminala, CEDEM 2013.
38. Saopštenja za javnost predstavnika ministarstva pravde, sudstva i državnog tužilaštva
39. Analiza efektivnosti anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za unaprjeđenje, CEMI, jul 2013.
40. Izvještaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora za 2012. godinu
41. Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki, Institut alternativa, maj 2013.
42. Internet prezentacija Državne revizorske institucije- [www.dri.co.me](http://www.dri.co.me)
43. Intervjui sa: Milanom Lakićevićem, direktorom Poreske uprave, Osmanom Nurkovićem, pomoćnikom direktora Uprave za državnu imovinu, Mersadom Mujevićem, direktorom Uprave za javne nabavke i Predragom Raićevićem, glavnim revizorom Revizorskog tijela za reviziju sredstava iz IPA fondova
44. Izvještaj o radu Savjeta za saradnju Vlade i nevladinih organizacija za 2011.godinu
45. Izvještaj o realizaciji Strategije za saradnju Vlade i NVO (2009-2011)
46. Izvještaj sa konsultacija o sadržaju Strategije razvoja nevladinog sektora
47. Internet stranice državnih organa
48. Zakoni: Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o finansiranju političkih partija, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o hartijama od vrijednosti, Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, Zakon o poreskoj administraciji