



Koalicija  
za praćenje  
pregovora sa  
Evropskom unijom  
- poglavlje 23

**Izveštaj o stanju u oblasti reforme  
pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23) u Crnoj Gori  
u periodu od 10.10.2012. do 10.04.2013. godine**

Podgorica, maj 2013.



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

## Impressum

### Izdavač:

Centar za razvoj nevladinih organizacija (**CRNVO**)

### Autori/ke:

Akcija za ljudska prava; Tea Gorjanc Prelević  
Anima-Centar za žensko i mirovno obrazovanje; Tatjana Crepulja  
Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM); Marija Vuksanović  
Centar za monitoring (CEMI); Ana Selić  
Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO); Ana Novaković  
Centar za ženska prava; Maja Raičević  
Institut alternativa; Jovana Marović, Dina Bajramspahić  
Institut socijalne inkluzije; Andrija Đukanović  
Juventas; Danijel Kalezić  
LGBT Forum Progres; Zdravko Cimbalević  
SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić; Nataša Međedović  
Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore; Marina Vujačić

### Urednici/e:

Marina Vuković  
Zorana Marković  
Ana Novaković  
Milan Šaranović

**Priprema za štampu i štampa:** Studio Grafox

**Tiraž:** 200 primjeraka

*Ovaj izvještaj pripremljen je u okviru projekta „Učinimo pregovarački proces javnim“ koji realizuje CRNVO, u partnerstvu sa Centrom za antidiskriminaciju EKVISTA, Bjelopoljskim demokratskim centrom i NVO Adria. Projekat finansira Evropska unija 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.*

---

## Sadržaj

Uvod	.....	4
Pregled stanja - reforma pravosuđa	.....	6
Pregled stanja - suzbijanje korupcije	.....	14
Pregled stanja - zaštita ljudskih prava	.....	23
Pregled stanja - razvoj civilnog društva	.....	35
Preporuke za Evropsku komisiju	.....	39
Bibliografija	.....	40

## 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 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.

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 10. aprilom 2013. godine.

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.

Od samog početka rada Koalicije ističemo da samo adekvatno informisani građani i građanke mogu donositi objektivne odluke o spremnosti Crne Gore da uđe u Evropsku uniju. Transparentnost pregovaračkog procesa u poglavlju 23 mora biti na najvišem nivou od samog početka pregovaračkog procesa, budući da se radi o političkim kriterijumima koji su kao takvi specifični za svaku zemlju. U tom smislu tražimo sprovođenje javne rasprave povodom nacрта akcionih planova za poglavlje 23, javnosti dostupne izvještaje o primjeni akcionih planova za otvaranje pregovaračkog poglavlja 23, a potom i pregovaračku poziciju Crne Gore za poglavlje 23.

---

**Iako je normativni okvir u oblasti ljudskih prava, suzbijanja korupcije i razvoja civilnog društva unaprijeđen, nedovoljno ojačani i/ili efikasni institucionalni mehanizmi i neadekvatna primjena normativnog okvira u praksi čini stanje u ovim oblastima samo donekle prihvatljivim. Sa druge strane, stanje u oblasti reforme pravosuđa je i dalje nezadovoljavajuće. 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 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 nezadovoljavajuće, formalne obaveze većinom njesu ispunjene ili su ispunjene na neodgovarajući način, onemogućavajući pozitivne promjene.

## 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 10. 04. 2013. godine**

Izvjestan napredak je ostvaren u pogledu transparentnosti rada sudova i Sudskog savjeta. 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 sprovede kontinuirane aktivnosti na planu implementacije PRIS-a (pravosudni informacioni sistem), u pogledu unošenja sudskih predmeta i organizovanja obuka za tehničko osoblje.

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 obezbjeđeni dobri uslovi za održavanje suđenja.

Pristupilo se izradi nacрта Strategije reforme pravosuđa 2013-2018, ali 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. Sprovedena je 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. Formirana je radna grupa koja će sačiniti analizu potreba za izmjenama i dopunama ZKP-a, a usvojen je i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore. 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.

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

**Ustavna reforma nije sprovedena**, niti je do aprila 2013. bilo izvjesno kada će biti sprovedena, iako je Vlada Crne Gore još 24. februara 2011. usvojila Analizu potrebe promjene Ustava u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa, na osnovu koje se pristupilo predlaganju promjena Ustava. Predloženim izmjenama nijesu obezbijeđene sve neophodne garancije protiv političkog uticaja na izbor nosilaca pravosudnih funkcija, ni uslovi za njihovu punu nezavisnost, pa će to biti neophodno obezbijediti reformom zakona poslije reforme Ustava.

Nisu obezbijeđene dovoljne ustavne garancije za **nezavisnost i samostalnost sudske vlasti**, a spora dinamika ustavnih promjena i nedostatak konsenzusa u vezi mogućih rješenja dodatno otežavaju regulisanje ovog pitanja. Ustavnim promjenama neće biti obezbijeđene sve neophodne garancije, koje bi morale biti uvedene daljom izmjenom relevantnih zakona za pravosuđe, o čemu se još uvijek ne raspravlja.

Ustavnopravni položaj **tužilaštva** nije riješen na adekvatan način, niti su obezbijeđene neophodne garancije protiv političkog uticaja na izbor tužilačkog kadra. Uprkos povećanim budžetskim izdvajanjima, sprovođenje Plana implementacije Zakonika o krivičnom postupku u pogledu broja novozaposlenih i obezbijeđenja prostorno – tehničkih uslova za rad nije u potpunosti sprovedeno. Nije bilo postupaka razrješenja; pokrenut je jedan disciplinski postupak, dok je jednom zamjeniku tužioca utvrđen prestanak funkcije i to zbog ispunjenja uslova za penziju. Uprkos postojanju novih krivičnopравnih instituta, posebno alternativnih načina rješavanja slučajeva, poput sporazumnog priznanja krivice, te novih istražnih ovlašćenja u svrhu efikasnijeg procesuiranja koruptivnih djela, ovi mehanizmi se u praksi ne koriste u dovoljnoj mjeri. Uprkos povećanom broju krivičnih prijava, broj podignutih optužnica je približno isti u odnosu na prethodnu godinu. Kao problemi se ističu i instruktivni rokovi za postupanje po krivičnim prijavama; način na koji tužiocu pravno kvalifikuju određena krivična djela; te odbacivanje krivičnih prijava ili odustanak od krivičnog gonjenja u određenim politički *osjetljivim* slučajevima. Osim toga, postavlja se i pitanje kvaliteta dokaza prikupljenih tužilačkom istragom, na šta ukazuje i broj oslobađajućih presuda.

Pozitivno zakonodavstvo omogućava veliku **koncentraciju ovlašćenja** u funkciji predsjednika Vrhovnog suda, koji je istovremeno i predsjednik Sudskog savjeta. Nijesu obezbijeđene garancije da polovina članova Sudskog savjeta, mimo sudija, ne budu politički angažovane ili povezane osobe, pa je tako omogućen politički uticaj i ubuduće.

Sprovode se kontinuirane **obuke za predstavnike pravosuđa**, ali sve sudije nisu obavezne da ih pohađaju, odnosno svakom sudiji nije garantovan određeni broj radnih dana godišnje za potrebe edukacije. Kapaciteti Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija nisu dovoljni. U praksi je zapaženo **nerazumjevanje i nesenzibilisanost** sudija i državnih tužilaca za pojmove koji se direktno i indirektno odnose na rodnu ravnopravnost (diskriminacija, mobing, ekonomsko nasilje i nasilje nad ženama), 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.

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>1</sup> U odnosu na postupanje tužilaca, uočeno je da se istrage često vode neefikasno i nedjelotvorno, da se istragom ili optužbom ne obuhvataju sva očigledno umiješana lica u događaj, da neki očigledni i javnosti poznati slučajevi mučenja i drugog zlostavljanja nisu procesuirani uprkos preporukama i međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava.<sup>2</sup>

**Rad Tužilačkog i Sudskog savjeta još uvijek nije u dovoljnoj mjeri transparentan**, mada je bilo napretka. Primjetan je izvjestan pad povjerenja javnosti u pravosuđe u odnosu na prethodnu godinu (2,5%)<sup>3</sup>.

**Nema redovnog ocjenjivanja sudija**, niti su propisani parametri za vrednovanje kriterijuma za ocjenu kandidata za sudije ili sudije koji napreduju, koji bi obezbijedili objektivno i ujednačeno ocjenjivanje.

Sudski savjet nije donio akte koje je trebalo da donese još 2010. u skladu sa svojim Akcionim planom i tako obezbijedi objektivno i ujednačeno ocjenjivanje sudija i kandidata za sudije.<sup>4</sup> 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. Postojeći, neprecizirani sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija je nelogičan i nepotpun, tako da je ocjena o napredovanju sudije prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako i objektivno ocjenjivanje.

Iako Sudski savjet ima određena finansijska ovlašćenja, nije ostvarena **finansijska samostalnost i ravnopravnost sudstva** u odnosu na druge dvije grane vlasti.

<sup>1</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013 ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>2</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013 ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>3</sup> Političko javno mjenje, CEDEM, Podgorica, mart 2013, str.br.5 i 6

<sup>4</sup> Vidjeti "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2012", Akcija za ljudska prava, Podgorica, jul 2012. Pred objavljivanjem je i najnoviji izvještaj, zaključno sa martom 2013. godine ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Analiza\\_rada\\_Sudskog\\_savjeta-2008-2012.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Analiza_rada_Sudskog_savjeta-2008-2012.pdf))



Godišnjim budžetom za 2012. godinu, umjesto traženih 31 milion eura, za potrebe sudstva je izdvojeno 19 miliona. Konačnu odluku u pogledu predloga budžeta za sudove donosi izvršna vlast, što utiče na funkcionalnost i samostalnost sudske vlasti.

**Poštovanje prava na suđenje u razumnom roku** u praksi nije dovoljno obezbijeđeno. Rad sudova otežava neuredna sudska dostava, nepoštovanje naloga suda od strane državnih institucija, neažuran rad vještaka, i opstrukcije samih stranaka u postupku. Prilikom monitoringa suđenja, zapaženo je da se suđenja 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, u kojima 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 ugrožava pravo stranaka u postupku na suđenje u razumnom roku. Nije primijećen napredak u ovoj oblasti u odnosu na prethodnu godinu. 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. Takođe, postupci pokrenuti zbog diskriminacije traju predugo, suprotno obavezi hitnog postupanja, koja je propisana Zakonom o zabrani diskriminacije. Kod postupanja sudova u krivičnim predmetima, kao problemi se uočavaju dužina trajanja postupka ostvarivanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim predmetima sa elementom inostranosti, te relativno visok stepen ukinutih (24,02%) i preinačenih odluka (7,08%)<sup>5</sup>. 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 Šćekića iz 2005). Ne poštuje se ni princip hitnosti u postupcima za nepoštovanje izrečenih zaštitnih mjera u slučajevima nasilja u porodici.

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** ograničeno je nedovoljnim prostornim kapacitetima sudnica<sup>6</sup>. Kada je u pitanju javno objavljivanje presuda, problem predstavlja neusaglašenost procesnih zakona sa međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava<sup>7</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 na osnovu diskrecionih ovlašćenja

<sup>5</sup> Izvještaj o radu sudova za 2012. godinu

<sup>6</sup> Finalni izvještaj o monitoringu suđenja, CEDEM, Podgorica, oktobar 2012.

<sup>7</sup> Detaljnije vidjeti na: <http://cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/281-policy-paperjavno-objavljivanje-presuda.html>

predsjednika vijeća, odnosno predsjednika suda, što je suprotno suštini načela javnosti. Sistem informisanja javnosti o radu sudova nije ujednačen.

Instituti poravnjanja, posredovanja i mirnog rješavanja radnih sporova ne koriste se dovoljno.<sup>8</sup> Djelimično prevođenje sadržaja izjava datih na glavnom pretresu za potrebe optuženog lica ili sporo prevođenje i dostavljanje dokaza optuženom u predmetima sa elementom inostranosti ugrožava **pravo na ravnopravnost stranaka u postupku, tj. pravo na pravično suđenje.**

Zakonski okvir kojim je regulisan **pristup pravdi nije** u dovoljnoj mjeri usaglašen sa evropskim standardima, **po pitanju vrste postupaka za koje se može odobriti besplatna pravna pomoć**, te načina, uslova i postupka ostvarivanja ovog prava. Kada je u pitanju besplatna pravna pomoć, zakon ne prepoznaje, *explicite*, žrtve mučenja, torture i diskriminacije kao potencijalne korisnike pomoći, niti organizacije civilnog društva kao njene pružaoce. 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 vezi sa pravom na pristup sudu i u odnosu na ove postupke, posebno ako to proizvodi ozbiljne posledice po materijalni ili društveni položaj podnosioca ili je 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 (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). Na primjenu zakona utiču komplikovane procedure pribavljanja potrebne dokumentacije, koje ponekada zahtijevaju izvjesna materijalna izdvajanja na strani podnosioca (*ove procedure se moraju proći i kod ostvarivanja prava na pravni savjet/obavještenje, jer zakon ne predviđa nikakav izuzetak u tom pravcu*); zatim imovinski cenzus propisan zakonom i 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. Primjetno je prekoračenje zakonskog roka za postupanje po zahtjevima, kao i neujednačena primjena zakona. Nisu razvijeni mehanizmi i indikatori za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći.

Od osnivanja **Komisije za prijavu korupcije** pri Sudskom savjetu bile su podnešene dvije pritužbe na rad sudija, u oba slučaja komisija je našla da nije bilo kršenja kodeksa etike sudija. U periodu na koji se odnosi izvještaj, nije bilo pritužbi na rad sudija, niti je bilo procesuiranja pritužbi koje građani podnose Komisiji.

---

<sup>8</sup> Izvještaj o radu sudova za 2011. godinu; Nacrt Analize primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, CEDEM, mart, 2013.

Primjena PRIS-a (sudski informacijski sistem) omogućava prikupljanje statističkih podataka, ali još uvijek ne i elektronsko podnošenje sudskih spisa i provjeravanje mehanizma slučajne dodjele predmeta. Zbirke odluka nisu dostupne, osim jednog dijela odluka Vrhovnog suda i zbirke odluka Upravnog suda. Sudovi objavljuju samo pravosnažne odluke, nakon sprovedenog postupka anonimizacije koji dugo traje, čime se ograničava blagovremen pristup odlukama. Iako je objavljen već značajan broj prevedenih presuda Evropskog suda za ljudska prava, redovni sudovi se rijetko oslanjaju na praksu Evropskog suda za ljudska prava, napredak je primjetan jedino kod Ustavnog suda.

## **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:**

- ✓ Hitno sprovesti započetu ustavnu reformu u skladu sa preporukama Venecijanske komisije;
- ✓ Ustavom urediti i sastav i nadležnost Tužilačkog savjeta za izbor državnih tužilaca, osim Vrhovnog državnog tužioca, koga treba da bira Skupština 2/3 većinom, u skladu sa preporukom Venecijanske komisije. U slučaju političke blokade, Vrhovnog državnog tužioca treba da bira Skupština 3/5 većinom;
- ✓ Uskladiti Zakon o sudovima, Zakon o Sudskom savjetu i Zakon o državnom tužilaštvu, jer je izvjesno da predloženom ustavnom reformom neće u potpunosti biti obezbijeđene sve neophodne garancije protiv političkog uticaja na izbor sudija i tužilaca;
- ✓ Obezbijediti da svaki član Tužilačkog savjeta, kome je istekao mandat, ostaje na funkciji dok se ne imenuje novi član ili članovi Tužilačkog savjeta. Ako Ustavom ne bude propisano ko je nadležan za izbor državnih tužilaca, Zakonom o državnom tužilaštvu hitno treba predvidjeti nadležnost Tužilačkog savjeta, jer u međuvremenu od usvajanja Ustava do izmjene Zakona o državnom tužilaštvu ni jedan državni tužilac neće moći da bude izabran ili razriješen;
- ✓ Zakonima propisati način izbora članova i članica Sudskog i Tužilačkog savjeta van reda sudija, odnosno tužilaca, koji bi obezbijedio da to budu pravnici/e, koji/e nijesu politički angažovani/e, i koji/e nijesu u sukobu interesa. Predložimo da se ovi članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta biraju na predlog nevladinih organizacija;
- ✓ 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;

- ✓ Obezbjediti veću budžetsku samostalnost tužilaštva, kroz donošenje posebnog zakona o zaradama državnih tužilaca i zamjenika tužilaca, odnosno zaradama službenika i namještenika u Državnom tužilaštvu;
- ✓ Uvesti 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;
- ✓ Zakonom o sudovima i Zakonom o državnom tužilaštvu propisati da kršenje Kodeksa sudijske odn. tužilačke etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske odn. tužilačke funkcije ili vrijeđanje njenog ugleda;
- ✓ Ukinuti ovlašćenje Sudskog i Tužilačkog savjeta da privremeno, bez sprovedenog konkursa za izbor, upućuju sudije ili tužioce na rad u sud višeg stepena tj. u neposredno više državno tužilaštvo;
- ✓ Zakonom o Sudskom savjetu i Zakonom o državnom tužilaštvu ovlastiti i članove Sudskog i Tužilačkog savjeta da podnose prijedloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, odnosno državnih tužilaca i njihovih zamjenika, kao i Vrhovnog državnog tužioca i/ili uvesti funkciju disciplinskog tužioca, po uzoru na BiH;
- ✓ Zakonom o Sudskom savjetu i Zakonom o državnom tužilaštvu propisati da sudiji, odnosno tužiocu ili zamjeniku tužioca funkcija ne može prestati na lični zahtjev (davanjem ostavke), nakon pokretanja postupka za razrješenje do okončanja tog postupka;
- ✓ Definirati sistemski prioritet Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u odnosu na druge zakone (ZKP i ZPP) kojima su regulisani pojedini oblici ove pomoći;
- ✓ 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; urediti kriterijume po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći.

### **U pogledu implementacije:**

- ✓ Obezbjediti značajnije učešće sudova u planiranju 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;
  - ✓ Razviti mehanizme i indikatore praćenja kvaliteta besplatne pravne pomoći i obezbijediti kontinuirano ispitivanje stavova korisnika;
  - ✓ 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 i organizacija koje se bave zaštitom od nasilja u porodici, sa ciljem većeg promovisanja ovog instituta među potencijalnim korisnicima;
  - ✓ Obezbijediti provjerljivost sistema slučajne dodjele predmeta, kroz evidentiranje prijema podneska u prisustvu stranke, odnosno njenog punomoćnika, kao i kroz evidentiranje tačnog vremena prijema podneska i elektronskog upisa predmeta;
  - ✓ Nastaviti postupak informatizacije pravosuđa, unaprijediti prakse objavljivanja sudskih odluka i uvesti jedinstveni pristupni kod za uvid u sudske predmete;
  - ✓ Neophodno je ojačati nezavisnost 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 kontinuiranu i obaveznu obuku sudija i tužilaca o ljudskim pravima i međunarodnom humanitarnom pravu;
  - ✓ Zakonom o sudovima propisati da svaki sudija ima obavezu da određeni broj dana godišnje provede na stručnom usavršavanju.

## 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 Izvještaja Evropske komisije o napretku, a zaključno sa 10. 04. 2013. godine**

*Institucionalni okvir* za borbu protiv korupcije je donekle unaprijeđen: formirani su i počeli sa radom Etički Odbor i Odbor za anti-korupciju. Takođe, počelo se sa primjenom proširenih nadležnosti Komisije za sprječavanje sukoba interesa, čiji rezultati će biti vidljivi nakon 1. aprila 2013, što je prvi izvještajni rok po novom Zakonu. Razrađen je sistem bodovanja kriterijuma za imenovanje i napredovanje državnih tužilaca i zamjenika i propisani obrasci za ocjenjivanje kandidata. Uspostavljeno je funkcionisanje *Komisije za praćenje kodeksa tužilačke etike*. Primjenom novih kriterijuma, do sada su imenovana 3 državna tužioca i 17 zamjenika državnih tužilaca. Izdvojena su značajna sredstva za potrebe unaprijeđenja prostorno – tehničkih uslova za rad tužilaštva i izvršena rekonstrukcija i adaptacija više objekata u sastavu tužilaštava. Radi se na stvaranju pretpostavki za primjenu *Plana aktivnosti Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala* kojim je razrađeno preduzimanje konkretnih radnji i mjera u oblasti prevencije, obavještajnog rada i operativno-istražnih aktivnosti u odnosu na ključne prioritete koji su identifikovani u Izvještaju o Procjeni opasnosti od organizovanog kriminala u Crnoj Gori (MNE OCTA 2011). U toku su 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. Obezbijeđen je prostor za potrebe funkcionisanja ovog tima. Tužilačka istraga je u prosjeku trajala nešto više od četiri mjeseca, a u nekim slučajevima dužina trajanja je smanjena na period od 14 do 28 dana. Procenat potvrđenih optužnica u postupku sudske kontrole je 96,93%, dok su u 3,07% slučajeva optužnice vraćene u fazu istrage. Izvršena je zabilježba tereta u evidenciji o nepokretnostima koje su bile predmet proširenog oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnih djela čime je onemogućeno raspolaganje istim.



U dijelu zakonodavnog okvira borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala određene izmjene pretrpili su 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 Zakona o javnim nabavkama uvršteno je u Plan rada Vlade za 2013. godinu (IV kvartal). 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**

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. Glavna prepreka za postizanje konkretnih rezultata je veliki broj institucija koje kontrilišu 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. Drugi problem je loša koordinacija ovih institucija, koje ne razmjenjuju podatke i nemaju zajedničkih inicijativa. 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.

Agencija za zaštitu ličnih podataka je datumom početka primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama (18. februar 2013. godine) postala Agencija za zaštitu ličnih podataka i **slobodan pristup informacijama**. Međutim nije dobila adekvatnu podršku od Vlade za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, budžet **Agencije za 2013. godinu** je za **skoro 20% manji nego 2012.** a novim Zakonom joj je dato u nadležnost da odlučuje u žalbenom postupku u slučaju povrede prava na pristup informacijama čime su njene nadležnost značajno uvećane. Za dva mjeseca rada, od stupanja novog Zakona na snagu, Agencija je primila 90 žalbi samo zbog ćutanja administracije (neodgovaranje na zahtjev za slobodan pristup informacijama). Iako je Minsistarstvo finansija je dalo saglasnost za zapošljavanje 2 lica u Agenciji za rad na poslovima u oblasti slobodnog pristupa informacijama, još uvijek nije niko zapošljen. Odgovarajući podzakonski akti za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama takođe nisu usvojeni.

**Komisiji za sprječavanje sukoba interesa** nedostaju kapaciteti da na adekvatan način sprovodi aktivnosti predviđene Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. Još uvijek ne postoji nezavisno i profesionalno tijelo koje bi se bavilo kontrolom **finansiranja političkih partija i sukoba interesa**.

Zakon o **finansiranju političkih partija** ne reguliše na adekvatan način ovu oblast. Zakon ne omogućava administrativne istrage instituciji koja kontroliše finansiranje političkih partija, nije propisana obaveza organa nadležnog za kontrolu FPP da za utvrđene nepravilnosti podnese prijavu. Kontrola finansijskog poslovanja partija je povjerena Državnoj revizorskoj instituciji, pri čemu ova institucija ne provjerava sredstva iz privatnih izvora.

**Državna revizorska institucija** još uvijek funkcioniše u nepotpunom sastavu svog Senata. Osim neodstajućeg petog člana, DRI je u međuvremenu ostala i bez predsjednika Senata, koji je podnio ostavku. Administrativni odbor Skupštine je trenutno u procesu četvrtog pokušaja da izabere jednog člana Senata od nekoliko prijavljenih kandidata. Protokol o saradnji Skupštine i DRI, iako planiran Strateškim planom razvoja DRI, još uvijek nije usvojen. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DRI kojim se, između ostalog, definiše finansijska nezavisnost DRI, u skupštinskoj proceduri je od septembra 2011. godine, a nedavno je opet odbijen od strane vladajuće većine u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Vlada je krajem novembra 2012, usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije, bez konkretizovanja preporuka DRI u aktivnosti, pažljivo odmjerenih (realnih) rokova, detaljno određenih nadležnih institucija (nosilaca aktivnosti) i postavljanja jasnih i mjerljivih indikatora sprovođenja aktivnosti.

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.

Ministarstvo finansija je pripremlilo i na javnu raspravu stavilo nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ne doprinosi u dovoljnoj mjeri unapređenju transparentnosti budžeta, učešću parlamenta u budžetskom ciklusu, regulisanju prekršajne odgovornosti, a pojedine njegove odredbe u direktnoj su suprotnosti sa Vladinim strateškim opredjeljenjima (kao što je uvođenje budžetske inspekcije, nasuprot sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru).

Ministarstvo finansija je usvojilo Uredbu o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru kojom je izmijenjen broj i struktura potrošačkih jedinica koje su u



obavezi da uspostave posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju. Ministarstvo je pripremio godišnji, konsolidovani, izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u 2011. godini, ali je isti proglašen tajnim i nije dostavljen ni Skupštini niti DRI. Proces popunjavanja sistematizovanih mjesta u oblasti unutrašnje revizije teče sporo, posebno na nivou lokalnih samouprava.

**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 podnijet 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.

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 ekspertsko 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 (inspekcijskog) realizacije zaključenih ugovora.

**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.

**U pogledu postupanja tužilaca na glavnom pretresu**, praksa *ex parte* komunikacije između tužilaštva i sudova je bitno smanjena, kao i broj prigovora zbog pravno iznuđenih iskaza. Na glavnom pretresu se i dalje uočava da iskazi svjedoka i optuženih nisu uvijek konzistentni sa iskazima datim u fazi izviđaja i istrage, ali je učestalost ove pojave manja u odnosu na period kada je saslušanje sprovodila policija. U praksi monitoringa suđenja je uočeno i često potenciranje pitanja prava ne efikasnu odbranu i prava na „ravnopravnost oružja“, a kod činjenice da u određenim slučajevima sa elementima organizovanog kriminala i korupcije, odbrani nije bio dostavljen niz dokaza kojima tužilaštvo raspolaže, u razumnom roku koji je potreban

za pripremu odbrane ili barem ne u dovoljnom broju primjeraka ili kopija (*slučaj D.Š.*<sup>9</sup>).

Tužilaštvo i drugi organi koji su zaduženi za sprovođenje zakona još uvijek nemaju razvijene kapacitete za efikasno **sprovođenje finansijskih istraga** u složenim predmetima organizovanog kriminala, posebno u onim koji imaju element inostranosti (*npr. u slučajevima zamrzavanja imovine za koju se osnovano sumnja da potiče od kriminalne djelatnosti*). Nedostatak kapaciteta je dijelom posledica uvođenja brojnih zakonskih izmjena koje nemaju uporište u našoj pravnoj tradiciji i sudskoj praksi, a za čiju primjenu su neophodne kontinuirane obuke, te izgradnja kapaciteta kroz povećan broj konkretnih slučajeva i postepeno izgrađivanje prakse. 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. 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. 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. Ne postoje ni institucionalni mehanizmi koji bi efikasno doveli u međusobnu vezu slučajeve korupcije, poreskih prekršaja, pranja novca i organizovanog kriminala.

**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.

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. Vrijednost pokretne imovine koja je po rješenjima suda povjerena na upravljanje i staranje Upravi za imovinu, iznosi

---

<sup>9</sup> Izvještaj o monitoringu suđenja 2011/2012, CEDEM, Podgorica, 2012

45.121.329,00 eura. Usljed nerazvijenih institucionalnih mehanizama, ali i nedovoljnog interesovanja na strani potencijalnih kupaca i zakupaca, primjena ovog instituta se u praksi svodi samo na onemogućavanje lica od kojih je imovina oduzeta da se njom koriste. Iako su normativnim okvirom sada bolje razrađeni modeli upravljanja imovinom, usljed nedostatka interesovanja na strani lica koja bi mogla preuzeti upravljanje ovom imovinom, 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.

Osim toga, privredna društva čiji su većinski vlasnici optuženi nijesu solventna, dok se najveći dio nepokretne imovine koja je privremeno oduzeta nalazi pod hipotekom banaka koje su pokrenule postupak namirenja svojih potraživanja. Ukoliko izvršni povjerioci pokrenu postupak namirenja svojih potraživanja ili se steknu uslovi za pokretanje stečaja ili likvidacije prije donošenja pravnosnažne presude, to praktično znači da će država iz budžeta i o trošku građana morati da nadoknadi štetu vlasnicima imovine, što može uticati i na nezavisno i nepristrasno odlučivanje suda u ovakvim predmetima.

Značajan problem je i nedostatak kapaciteta i metodologije za utvrđivanje visine kriminalno stečene koristi, ali i za samo upravljanje imovinom koja je oduzeta.

U Upravi za imovinu, koja je dužna je da se stara o ovoj imovini i da je zaštititi od umanjnja i propadanja, trenutno su na ovim poslovima angažovana samo četiri lica.

**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 posljedicu imaju nizak nivo motivisanosti državnih službenika i zaposljenih 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 dvomjesečnom 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:

- ✓ Potrebno je usvojiti novi Akcioni plan za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, čiji nacrt je već urađen;
- ✓ Potrebno je uskladiti Zakon o slobodnom pristupu informacijama sa Zakonom o tajnosti podataka i precizirati načelo „ekonomskog i spoljnopolitičkog interesa Crne Gore“;
- ✓ Usvojiti podzakonska akta u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
- ✓ Potrebno je izmijeniti Zakon o konfliktu interesa, na način da se tijelu koje kontroliše ovu oblast obezbijedi puna funkcionalna, politička i finansijska nezavisnost, te da ima ovlaštenja administrativne istrage, prostepenog izricanja prekršajnih sankcija, kao i pristupa svim relevantnim informacijama u posjedu državnih i nedržavnih institucija;
- ✓ 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; potrebno je 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; 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 Crne Gore, Gradonačelnika i predsjednika opštine, jer se trenutnim predviđa kontrola finansija od strane Ministarstva finansija, što se u praksi, kod finansiranja političkih partija, pokazalo kao loše rješenje;
- ✓ Usvojiti nacionalni akcioni plan postepene implementacije programskog budžeta za naredne tri godine, koji će sadržati realne rokove, detaljno određene nosioce aktivnosti i pokazatelje uspjeha, na temelju detaljne analize efekata dosadašnjih napora na ovom polju;
- ✓ Izvršiti promjene pravnog okvira kako bi se obezbijedila potpuna finansijsku nezavisnost Državne revizorske institucije;
- ✓ Izmjenama Ustava garantovati funkcionalni imunitet članovima Senata DRI;
- ✓ Izmjenama Zakona u Državnoj revizorskoj instituciji 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;
- ✓ 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;
- ✓ Obezbijediti veću autonomiju i samostalnost Državnog tužilaštva kroz planirane ustavno - pravne promjene;

- ✓ 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;
- ✓ Razmotriti mogućnost uvođenja oduzimanja imovine u slučajevima kada se ne može voditi krivični postupak (npr. kada optuženi nije poznat, kada je usljed njegove smrti obustavljen postupak, a nema pravnih nasljednika koji mogu učestvovati u postupku konfiskacije, itd.);
- ✓ Potrebno je izraditi poseban Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, sa sveobuhvatnim mjerama i mehanizmima zaštite.

### **U pogledu implementacije:**

- ✓ 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);
- ✓ Unaprijediti kadrovske kapacitete Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- ✓ 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. Potrebno je ići na formiranje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije koja bi, u dijelu borbe protiv političke korupcije, objedinila nadležnosti za najmanje 5 važnih pitanja: (1) finansijsko poslovanje partija, (2) sprječavanje sukoba interesa, (3) zloupotreba državnih resursa, (4) lobiranje, preventivne antikorupcijske aktivnosti;
- ✓ Zakonom je potrebno definisati proceduru dostavljanja godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola Skupštini Crne Gore i Državnoj revizorskoj instituciji i činiti ga dostupnim javnosti;
- ✓ 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;
- ✓ Obezbijediti punu nezavisnost DRI, u skladu sa Meksičkom deklaracijom;
- ✓ Institucionalizovati obuke službenika za javne nabavke, što je jedan od važnih preduslova za primjenu Zakona o javnim nabavkama i mora se u što kraćem periodu uspostaviti;
- ✓ 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 naručiocima i izvještaja koje naručiocima 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);
- ✓ Ažurirati centralni registar koncesija podacima o planovima otplata koncesija, kompletnim ugovorima o dodijeljenim koncesijama, kao i podacima o ugovorima i obavezama koncesionara koje se odnose na 2012. godinu;
- ✓ 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;
- ✓ Obezbijediti punu implementaciju sudskog informacionog sistema-PRIS-a, posebno elektronskih baza u koju se unose, čuvaju i prenose podaci iz upisnika u državnim tužilaštvima;
- ✓ Omogućiti direktnu saradnju između tužilaštava na osnovu neposredne pomoći između međudržavnih tijela za sprovođenje zakona putem zaključenih bilateralnih sporazuma, a za šta Zakon o 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 djelovanje ove jedinice na područje cijele zemlje. Razmotriti mogućnosti uvođenja posebnih kriminalističkih istraga, koje bi sprovodila policija, samostalno ili uz koordinaciju tužilaštva, kako bi se osnažilo *ante delictum* djelovanje policije u postupku provjere činjenica i potpomogao rad istražnog tima;



- ✓ U obuke obuke o finansijskim istragama uključiti veći broj vještake ekonomsko-finansijske struke, finansijskih analitičara i revizora;
- ✓ Pojačati nadzor Centralne banke nad radom poslovnih banaka u pogledu kontrole novčanih tokova u zemlji i prema inostranstvu.

## 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 10. 04. 2013. godine**

Napreduje zakonodavna reforma usmjerena na usklađivanje sa pravnom tekovinom EU<sup>10</sup>. Preduzimaju se određene aktivnosti jačanja institucionalnih mehanizama za promociju i zaštitu ljudskih prava, u pogledu kadrovskih kapaciteta i materijalno – tehničke opremljenosti<sup>11</sup>. Povećan je broj pritužbi podnijetih od strane građana/ki<sup>12</sup> Zaštitniku ljudskih prava. Formirana je radna grupa za izradu Predloga Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i Zakona o zabrani diskriminacije sa ciljem njihovog usklađivanja sa preporukama Evropske komisije i Savjeta Evrope, u koju su uključeni i predstavnici iz nevladinog sektora.

Postignuti su pomaci u pogledu položaja lica koja se nalaze u zatvorskim objektima i ustanovama zatvorenog tipa a koji se ogledaju u rekonstrukciji smještajnih kapaciteta, poboljšanju materijalnih uslova boravka i stručnom osposobljavanju službenika/ca koji postupaju sa ovim licima<sup>13</sup>. Usvojen je Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Izvještaj o radu Skupštine Crne Gore 24.saziva, Skupština Crne Gore, decembar, 2012.god.

<sup>11</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>12</sup> <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

<sup>13</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Zavrzni\\_izvjestaj-ZIKS.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Zavrzni_izvjestaj-ZIKS.pdf)

<sup>14</sup> (Sl.list CG, br.52/12) od 12.10.2012.

U toku je izrada nacrtu Zakona o alternativnim sankcijama i novog Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, u koju su uključeni/e predstavnici/e nevladinog sektora.

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**.

Preduzimaju se aktivnosti na planu unapređenja **položaja LGBT osoba**, kroz iniciranje donošenja Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT osoba. Unaprijeđeno je procesuiranje slučajeva nasilja i diskriminacije nad LGBT osobama.<sup>15</sup>

Usvojeni su određeni programski dokumenti u oblasti **rodne ravnopravnosti**. U januaru 2013. godine, Vlada je usvojila Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2013-2017, sa Programom sprovođenja za 2013.-2014. Formirana je i Komisija za praćenje sprovođenja Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u čiji sastav su ušle i predstavnice ženskih nevladinih organizacija.

U toku je procedura potvrđivanja Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ratifikovana je Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbul 2011.). Nakon ratifikacije Evropske konvencije o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, pristupilo se izradi Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela.

Unaprijeđen je normativni okvir za zaštitu **prava djeteta**. U toku je procedura usvajanja Predloga zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta Ujedinjenih nacija, te procedura izmjene Krivičnog zakonika kojim će se obuhvatiti krivična djela prikazivanja pornografskog materijala djeci i proizvodnje i posjedovanja dječije pornografije. Počela je primjena Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku. Ulažu se određeni naponi na planu redovnog inkluzivnog obrazovanja i razvoja resursnih centara.

Usvojen je Akcioni plan za integraciju **osoba s invaliditetom** za period 2012-2013. Pristupilo se izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Pravilnika o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti, sa ciljem detaljnijeg regulisanja obaveza i standarda prilikom prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi.

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. U skupštinskoj proceduri je Predlog zakona kojim se produžava rok za podnošenje zahtjeva za dobijanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem do 31. decembra 2013. Nadležni organi kontinuirano sprovode

---

<sup>15</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.



aktivnosti na identifikaciji najugroženijih lica kojima je potrebna pomoć u obezbjeđivanju dokumentacije. U periodu od oktobra 2012. do februara 2013. organizovana su 2 kolektivna odlaska za 79 IRL na Kosovo, u cilju pružanja pomoći u pribavljanju dokumentacije za regulisanje statusa stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom u Crnoj Gori. Od septembra 2012. do februara 2013. pravo na dobrovoljni povratak iskoristilo je 38 lica, od čega su se 34 lica vratila na Kosovo, a 4 lica u Bosnu i Hercegovinu<sup>16</sup>. Zaključno se decembrom 2012.godine 5,338 lica interno raseljenih lica je steklo status stranca sa stalnim nastanjenjem, a crnogorsko državljanstvo je dobilo ukupno 887 lica.

Vlada Crne Gore je 5. aprila 2012. godine usvojila Strategiju za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2012-2016) koji se oslanja na Evropski okvir za nacionalne integracije Roma do 2020. godine u pogledu četiri definisana cilja integracije. 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. Za učenike/ce prvog, drugog i trećeg razreda osnovne škole obezbijede su besplatni udžbenici. Nastavljeno je sa stipendiranjem učenika/ca srednjih škola i studenata/kinja na fakultetima u Crnoj Gori. Po principu afirmativne akcije na studije u Crnoj Gori primljeno je petoro studenata/kinja i obezbijede im besplatan smještaj i ishrana u studentskom domu u Podgorici.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je obezbijedilo **funkcionisanje privremenog prihvatilišta za beskućnike** u Podgorici od januara do kraja aprila 2013., kada se očekuje usvajanje Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji bi trebalo da uredi pitanja statusa i zbrinjavanja beskućnika.

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

Ne postoji puna usaglašenost domaćih propisa i međunarodnih garancija zaštite ljudskih prava. Postojeći institucionalni kapaciteti i mehanizmi finansiranja nisu dovoljni da obezbijede punu primjenu usvojenih politika, a ne postoji ni zadovoljavajući stepen koordinacije između nadležnih organa. Usljed odugovlačenja postupaka, neizvršavanja sudskih odluka i nedjelotvornosti pojedinih pravnih ljevaka, nije obezbijedena efikasna sudska zaštita u svim slučajevima kršenja ljudskih prava, posebno kada je u pitanju zaštita prava na odlučivanje u razumnom roku. Iako je broj podnijetih ustavnih žalbi u porastu, svega 3,37 % od ukupnog broja predmeta je pozitivno riješeno<sup>17</sup>. Upitna je i djelotvornost same ustavne žalbe u pogledu njene efikasnosti i dostupnosti, a usljed izostanka kompenzacione komponente djelotvornosti<sup>18</sup>.

Nisu obezbijedene garancije funkcionalne i finansijske nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u pogledu načina izbora za koji je propisana prosta većina, te u

<sup>16</sup> Izvještaj o sprovođenju trećeg nacionalnog plana Crne Gore, februar 2013, str.25

<sup>17</sup> Izvještaj o radu Ustavnog suda za 2011.godinu, <http://www.ustavnisudcg.co.me>

<sup>18</sup> Vidjeti najnoviji predmet *A.I B. protiv Crne Gore*, presuda od 5.marta,2013.godine, stav 62.

pogledu finansijskih ovlašćenja Zaštitnika<sup>19</sup>. 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 skraćivanja mandata Skupštine, čime je Zaštitnik bio lišen mogućnosti da utiče na konačnu odluku Vlade o iznosu odobrenih sredstava za 2013. Savjet za zaštitu od diskriminacije još uvijek nije u potpunosti operativan. Počev od dana formiranja Savjeta, do sada je održana samo jedna sjednica.

Broj prijavljenih slučajeva diskriminacije raste, problem predstavlja neusklađenost Zakona o zabrani diskriminacije sa evropskim pravnim standardima, nedostatak djelotvornih istraga, neujednačeno postupanje nadležnih organa, te nedostatak preciznih evidencija o prijavljenim i procesuiranim slučajevima. Nisu razvijena posebna pravila postupanja nadležnih organa prema žrtvama diskriminacije, što ih izlaže riziku od dodatne viktimizacije. Nema pravosnažnih presuda u slučajevima diskriminacije.

Još uvijek nijesu djelotvorno istraženi i procesuirani 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>20</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 novinare Tufika Softića i 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 dosuđivanja 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>21</sup>

Zakon o javnim okupljanjima nije usklađen sa Ustavom i međunarodnim standardima.<sup>22</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,

---

<sup>19</sup> Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms, No. 637/2011

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

<sup>21</sup> [http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/O\\_NACELNOM\\_PRAVNOM\\_STAVU\\_VRHOVNOG\\_SUDA\\_29.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/O_NACELNOM_PRAVNOM_STAVU_VRHOVNOG_SUDA_29.pdf)

<sup>22</sup> *Ljudska prava u Crnoj Gori 2010-2011*, Akcija za ljudska prava, Podgorica 2011, str. 337-341, [http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Ljudska\\_prava\\_u\\_Crnoj\\_Gori\\_2010-2011.pdf](http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Ljudska_prava_u_Crnoj_Gori_2010-2011.pdf)

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“. Zakonska formulacija dozvoljava, na primjer, da se zabrane protestne šetnje, koje su inače zaštićene na osnovu čl.11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nije uspostavljen multisektorski tim Zaštitnika 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>23</sup>. Nekoliko slučajeva nije procesuirano uprkos preporukama međunarodnih tijela.<sup>24</sup> Iako je usvojen značajan broj preporuka koje je *Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja* uputio Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija nakon posjete 2008. godine, uslovi u zatvorima još uvijek nisu u potrebnoj mjeri usklađeni sa međunarodnim standardima<sup>25</sup> u pogledu uslova boravka i tretmana ovih lica, naročito kada su u pitanju pritvorenici čiji položaj je posebno nepovoljan usljed 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 usljed 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>26</sup>. Organi za prekršaje koji *de iure* i *de facto* nijesu nezavisni od izvršne vlasti i dalje imaju ovlašćenje da odlučuju o pravima i obavezama građana, uključujući i izricanje mjere obaveznog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi koja podrazumijeva lišenje slobode<sup>27</sup>.

Nije usvojen novi Nacionalni **plan akcije za djecu**, iako je važenje prethodnog isteklo još 2010. godine. Država još uvijek nije uspostavila sveobuhvatnu bazu podataka za dječju zaštitu, uključujući i bazu podataka o djeci sa invaliditetom<sup>28</sup>. Određeni broj djece živi ispod granica siromaštva i izložen je riziku od različitih oblika zloupotrebe i eksploatacije, problem dječjeg prosjačenja je posebno izražen. Iako je primjena Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku formalno

<sup>23</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, mart 2013 ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>24</sup> "Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, mart 2013 ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje\\_mucenja\\_i\\_zlostavljanja-mart2013.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvjestaj-Procesuiranje_mucenja_i_zlostavljanja-mart2013.pdf))

<sup>25</sup> Detaljnije vidjeti na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Zavrzni\\_izvjestaj-ZIKS.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Zavrzni_izvjestaj-ZIKS.pdf).

<sup>26</sup> Detaljnije vidjeti u izvještaju dostupnom na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Postovanje\\_ljudskih\\_prava\\_pacijenata-decembar\\_2011.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Postovanje_ljudskih_prava_pacijenata-decembar_2011.pdf)

<sup>27</sup> Detaljnije vidjeti u izvještaju dostupnom na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Postovanje\\_ljudskih\\_prava\\_pacijenata-decembar\\_2011.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Postovanje_ljudskih_prava_pacijenata-decembar_2011.pdf)

<sup>28</sup> Univerzalni periodični izvještaj o stanju prava djece u Crnoj Gori, pripremljen od strane neformalne koalicije nevladinih organizacija okupljene oko Centra za prava djeteta Crne Gore, 2012. ([www.cpdcg.me](http://www.cpdcg.me))

započela, još uvijek nijesu stvorene sve pretpostavke za njegovu adekvatnu primjenu. Još uvijek nijesu uspostavljene stručne službe za podršku primjeni zakona, u toku je njihovo osnivanje pri Vrhovnom državnom tužilaštvu i višim sudovima.

Obim obuka za sudije za maloljetnike koje su do sada organizovane nije dovoljan da obezbijedi posebna znanja i vještine koji su potrebni kod postupanja sa maloljetnim licima u sukobu sa zakonom; postupke protiv maloljetnika u nekim sudovima vode sudije koje se bave građanskom materijom (npr. Osnovni sud u Beranama). Nije uspostavljen sistem specijalizovanih (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.

Predlog Novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti je povučen iz skupštinske procedure u januaru 2013. godine zbog ozbiljnih kritika civilnog sektora i međunarodne zajednice, ali je potom dorađen bez predstavnika/ca nevladinih organizacija i kao takav je utvrđen na sjednici Vlade u martu 2013. godine.

**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 adekvatnom stručnom osposobljavanju i zapošljavanju. Državni organi odgovorni za sankcionisanje počinitelja kršenja zakonskih normi koje se odnose na pristupačnost objekata osobama sa invaliditetom do danas nijesu pokrenuli nijedan postupak. Komisija za utvrđivanje invaliditeta, procjenu preostale radne sposobnosti i mogućnosti zapošljavanja još uvijek nije počela sa radom u 2013. godini. Prisutni su ozbiljni nedostaci u primjeni Zakona o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji lica s invaliditetom u praksi. Sredstva koja poslodavci uplaćuju u Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica s invaliditetom, kao poseban doprinos, i dalje se nenamjenski troše, tako što se nepotrošena sredstva na kraju godine, od strane Vlade, preusmjeravaju za aktivnosti koje nijesu u skladu sa Zakonom. U toku 2012. godine, u budžet je za ove namjene uplaćeno 7.931.921,69€, od čega je za zapošljavanje lica sa invaliditetom utrošeno svega oko 268.000€.

Savjet za brigu o licima s invaliditetom je do danas održao samo dvije od četiri sjednice predviđene Poslovníkom o radu Savjeta, pri čemu je poslednja sjednica održana u novembru 2012. godine. Informacija o sprovođenju Akcionog plana Strategije za integraciju osoba s invaliditetom u Crnoj Gori za 2012. godinu je usvojena na sjednici Vlade Crne Gore, a da prethodno nije bila razmatrana na sjednici Savjeta za brigu o licima s invaliditetom.

Uprkos obavezi države da proces glasanja na odgovarajući način učini dostupnim svima, proces glasanja na prethodnim izborima nije bio inkluzivan za sve kategorije osoba s invaliditetom, niti kada je u pitanju odabir pristupačnih biračkih mjesta i prilagođavanje kabina za osobe koje se otežano kreću i osobe niskog rasta i kada je u pitanju prilagođavanje materijala za osobe sa oštećenim vidom. Aktivnosti u ovoj oblasti su tek u početnoj fazi.

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.

Primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti nije na zadovoljavajućem nivou. Nije obezbijedeno vođenje rodno razvrstane statistike u svim oblastima, posebno kada je u pitanju nasilje nad ženama, kao i u oblasti rada i zapošljavanja žena. Nedavno usvojeni Plan aktivnosti za postizanje **rodne ravnopravnosti** u Crnoj Gori (2013.-2017.) je uključio značajan broj aktivnosti koje su bile predviđene prethodnim planom, a nijesu realizovane, posebno one koje se odnose na unaprjeđenje psihosocijalne podrške ženama i djeci žrtvama nasilja, učešće žena na mjestima odlučivanja i položaj žena na tržištu rada. Osim toga, ne primjenjuje se princip rodnog budžetiranja, pa finansiranje većine aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti direktno zavisi od podrške međunarodnih organizacija. Još uvijek nije kreirano povoljno okruženje za učešće žena u političkom životu na svim nivoima. Iako je broj žena u Parlamentu povećan za 6% (ukupno 17,2%) u odnosu na prethodni saziv, nije realizovana preporuka Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW) od 21. oktobra 2011. godine o nužnosti izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika koja bi obezbijedila da svako treće mjesto na izbornim listama političkih partija pripadne ženi kandidatkinji. 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** i dalje predstavlja veliki društveni problem, usled blage kaznene politike i neadekvatnog odgovora institucija u pružanju podrške i zaštite žrtvama<sup>29</sup>. Izraženi su i ostali vidovi nasilja zasnovanog na rodu, posebno ekonomsko nasilje nad ženama. Izostaje nadzor nad primjenom zaštitnih mjera definisanih Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici, kao i efikasan i hitan postupak u slučaju njihovog kršenja. Još uvijek nijesu usvojeni svi podzakonski akti za primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, iako je rok za njihovo usvajanje istekao u februaru 2011. godine. Multidisciplinarni timovi za prevenciju i zaštitu od nasilja u porodici još uvijek ne funkcionišu u skladu sa Protokolom o postupanju institucija u slučajevima nasilja porodici<sup>30</sup>, iako formalno postoje. Ne postoji pozakonski akt koji uređuje njihov rad i nadležnost. Ne postoje individualni planovi za

<sup>29</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>30</sup> <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/641.pdf>

pomoć djeci žrtvama nasilja. Servisi za žrtve poput skloništa, sos telefona i psihološkog savjetovališta su i dalje malobrojni i obezbjeđuju ih nevladine organizacije, kroz projekte koji se uglavnom finansiraju iz međunarodnih donacija. Izostaje i efikasna implementacija Strategije za suzbijanje nasilja u porodici (2011.-2015.), a Komisija za praćenje primjene Strategije se od osnivanja u februaru 2012. još nijednom nije sastala<sup>31</sup>.

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).

Kada je u pitanju zaštita prava **korisnika/ca droga**, trenutno je u funkciji samo jedan centar za supstitucionu terapiju opijatskih zavisnika, sa sjedištem u Podgorici. Nedostaju servisi podrške integraciji bivših korisnika/ca droga. Država nema ni platformu za zaštitu prava lica koja se bave seksualnim radom u Crnoj Gori. Takođe, država nije opredijelila budžet za sprovođenje Strateškog odgovora na droge 2008 - 2012.

Posebno je težak položaj **romske i egipćanske zajednice**. Zaključno sa 31.12.2012. na evidenciji Zavoda za zapošljavanje nalazilo se ukupno 1.012 RE lica, od čega je 94% bez zanimanja i stručne spreme. Iako je povećan broj djece uključene u obrazovni sistem, i dalje izostaju efikasne mjere na sprječavanju drop out-a djevojčica iz obrazovnog sistema. Takođe, preko 50% IRL Roma je i dalje nepismeno. Sistem prevencije i sprječavanja ranih i prisilnih brakova nije razvijen, tužilaštvo do sada nije procesuiralo nijedan takav slučaj. Nema rezultata u standardizaciji romskog jezika.

**Interno raseljena lica** se i dalje suočavaju sa ograničenim pristupom ekonomskim i socijalnim pravima. Raseljena lica koja ne mogu da regulišu status i dobiju potrebna dokumenta u matičnoj državi ne mogu ostvariti status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori, a samim tim ni pristup osnovnim ljudskim pravima.

Kada su u pitanju **ratni zločini**, u posmatranom periodu, nije bilo pokretanja novih predmeta. Od ukupnog broja procesuiranih slučajeva, samo jedan je pravosnažno okončan (*Bukovica*). U predmetima *Morinj* i *Deportacija* u toku je postupak po pravnim lijekovima, dok u predmetu *Kaluđerski laz* još uvijek nije donijeta ni prvostepena odluka. Na planu procesuiranja ovih djela, posebno zabrinjava nedostatak primjene instituta komandne odgovornosti, selektivno optuženje kako u personalnom smislu, tako i u pogledu radnji izvršenja zločina koji se optuženima stavljaju na teret, dužina trajanja postupaka, kao i visok procenat ukinutih presuda u postupku po pravnim lijekovima. Takođe zabrinjava nedovoljno poznavanje

---

<sup>31</sup> Strategija zaštite od nasilja u porodici je usvojena u junu 2012. i njeno sprovođenje je u nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja



međunarodnog humanitarnog prava od strane nadležnih sudova i nelogičnost zaključaka i obrazloženja presuda donijetim u nekim od ovih predmeta.

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 zakonom garantovano pravo na obeštećenje.

Nema napretka u regulisanju **prava državljana/ki EU**. Urađen je nacrt akcionog plana za ovu oblast u okviru pripreme za otvaranje pregovora u okviru poglavlja 23.

**Besplatna pravna pomoć** još uvijek nije dostupna svim građanima/kama koji zbog svojih imovinskih prilika ne mogu ostvariti djelotvoran pristup pravdi<sup>32</sup> u svim postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima (npr. u upravnom postupku).

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>33</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:

- ✓ Obezbijediti nezavisnost Ustavnog suda promjenom Ustava u skladu sa preporukama Venecijanske komisije;
- ✓ Uskladiti Ustav Crne Gore i Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda sa preporukama Savjeta Evrope, u pogledu uslova i načina izbora, posebno u pogledu predlaganja od strane Predsjednika Crne Gore, propisivanja kvalifikovane većine za izbor, razloga za prestanak funkcije, definisanja prava na reizbor, kao i u pogledu funkcionalnog imuniteta;

<sup>32</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; )

<sup>33</sup> <http://www.cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/284-policy-paperpravo-na-privatnost.html>

- ✓ Izmjenama Zakona o Ustavnom sudu omogućiti efikasno odlučivanje ovog Suda po ustavnim žalbama pravnih subjekata u Crnoj Gori i obezbijediti da ustavna žalba u potpunosti bude djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava;
- ✓ Pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kako bi se obezbijedila djelotvornost kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje;
- ✓ Uskladiti Zakon o zabrani diskriminacije sa evropskim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava, u pogledu terminologije, posebno definisanja pojmova neposredne i posredne diskriminacije, viktimizacije, rodnog identiteta i seksualne orijentacije; definisanja opsega primjene zakona, odnosno razgraničavanja oblasti od pojavnih oblika diskriminacije. Zakonom je neophodno urediti odnos između različitih sredstava zaštite kojima može raspolagati lice koje je diskriminisano, odnosno koje tvrdi da je diskriminisano; 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. U slučajevima kada je počinjena posebno teška diskriminacija, treba propisati strožije sankcije;
- ✓ 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;
- ✓ Donijeti set mjera na polju podsticanja ravnopravnosti osoba s invaliditetom;
- ✓ Izmjenama odgovarajuće zakonske regulative (Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom i Zakona o budžetu) izmjestiti Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica s invaliditetom iz okvira Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i ustanoviti ga kao nezavisno pravno lice;
- ✓ Izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika omogućiti osobama sa invaliditetom samostalno, tajno i dostojanstveno glasanje;
- ✓ Izmijeniti Pravilnik o banjско-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;
- ✓ Uskladiti krivično zakonodavstvo sa UN Konvencijom protiv mučenja, u pogledu krivičnih djela: Mučenje, Zlostavljanje i Iznuđivanje iskaza i povisiti postojeće minimume kazni. Propisati kvalifikovani oblik krivičnog djela Ugrožavanje sigurnosti, kada prijetnje uputi službeno lice;
- ✓ 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;
- ✓ Usvojiti izmjene i dopune Krivičnog zakona kojim bi se iscrpno predvidjelo strožije kažnjavanje za zločin iz mržnje, kao i za propagandu mržnje u odnosu na LGBT osobe, osobe sa invaliditetom i druge, kriminalizovati povredu prava na izražavanje seksualne orijentacije i rodnog identiteta (u skladu sa predloženom inicijativom grupe od 18 nevladinih organizacija);<sup>34</sup>
  - ✓ Usvojiti Strategiju za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT osoba na temelju konsenzusa između Vlade i organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom prava LGBT osoba;
  - ✓ 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 Evropskim strategijom za postizanje ravnopravnosti između žena i muškaraca (2010 - 2015). Usvojiti Evropske smjernice 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;
  - ✓ Donijeti nedostajuća podzakonska akta za primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici;
  - ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika propisati obavezu da u svakoj grupi od tri kandidata/kinje na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedna žena;
  - ✓ Ratifikovati UN Konvenciju o suzbijanju apatridije iz 1961.godine;
  - ✓ Izmijeniti limitirajući imovinski minimum za ostvarivanje 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>35</sup> i tako obezbijediti besplatnu pravnu pomoć za žrtve nasilja i u prekršajnom postupku;
  - ✓ Usvojiti Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, u konsultacijama sa civilnim sektorom i u skladu sa savremenim tendencijama razvoja sistema socijalne zaštite. Propisati eksplicitnu zabranu tjelesnog kažnjavanja djece u ustanovama socijalne zaštite. 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.

---

<sup>34</sup> [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/FIN-Predlog-i-pratece-pismo-18-12-2012.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/FIN-Predlog-i-pratece-pismo-18-12-2012.pdf)

<sup>35</sup> Član 13: "Žrtva ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa posebnim zakonom"

## U pogledu implementacije:

- ✓ 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;
- ✓ Stvoriti uslove za funkcionisanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda kao nacionalnog mehanizma za zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, kroz jačanje kadrovskih kapaciteta kancelarije Zaštitnika i uspostavljanje multisektorskog tima za prevenciju torture. Obezbijediti hitne, nezavisne i djelotvorne istrage u slučajevima torture, posebno u onim za koje su osumnjičeni državni službenici. Obezbijediti primjenu Istanbulskog protokola u radu stručnih lica koja su zadužena za postupanje u slučajevima torture;
- ✓ Obezbijediti veću samostalnost Zaštitnika u upravljanju finansijama i ojačati njegove kapacitete u borbi protiv diskriminacije. Obezbijediti obaveznu obuku za sudije, tužioce, centre za socijalni rad i policijske službenike o standardnim procedurama za postupanje sa žrtvama torture, nasilja i diskriminacije;
- ✓ 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 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;
- ✓ Implementirati preporuke Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena na Inicijalni izvještaj Crne Gore. Obezbijediti da Konvencija UN o suzbijanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Opcioni protokol, kao i opšte preporuke CEDAW Komiteta u vezi procedure obavješćavanja budu sastavni dio obuke lica zaduženih za primjenu i poštovanje zakona;
- ✓ 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.);
- ✓ Obezbijediti punu implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici;
- ✓ Osnažiti ljudske i kadrovske resurse institucija koje se bave osobama s invaliditetom. Izvršiti reviziju svih projekata i upotrebni dozvola koje su izdate od donošenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, za objekte u kojima nijesu ispoštovani standardi pristupačnosti i pojačati nadzor nad subjektima koji su zaduženi za izdavanje upotrebni dozvola;

- ✓ Sprovoditi zakonske mjere sa ciljem sprječavanja drop-out-a djevojčica iz romske i egipćanske populacije iz osnovnih škola. Započeti proces standardizacije romskog jezika;
- ✓ U naredne dvije godine preuzeti finansiranje programa smanjenja štete kod korisnika droga koji injektiraju kako bi se obezbijedila održivost i uspješna implementacija ovih servisa;
- ✓ 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 10. 04. 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 24 radne grupe, i u njih do sad uključeno 48 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 obezbjeđuje 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.

### **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 54 kontakt osobe 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 o sastavu, kriterijumima za izbor i postupku predlaganja članova Komisije za raspodjelu sredstava NVO;
- ✓ Izrada i usvajanje Uredbe o bližim kriterijumima za ocjenu projekata, odnosno programa NVO;
- ✓ 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 konsultacija 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 unaprijeđenje 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 NVO da informišu javnost o dinamici rada radne grupe i ključnim pitanjima iz pregovaračkog procesa;
- U proces definisanja mjerila za zatvaranje poglavlja 23. uključiti i organizacije civilnog društva.

### **Reforma pravosuđa**

- Zahtijevati od nadležnih organa da sprovedu istrage u svim slučajevima, za koje saznaju na bilo koji način, kada postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti;
- Zahtijevati od nadležnih organa da dopune izvještaje o procesuiranju slučajeva nasilja protiv novinara i informacijama o istragama koje nisu dospjele do faze suđenja.

### **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, instistirati na dostavljanju kvalitativnih pokazatelja o primjeni usvojenih zakona i ratifikovanih konvencija.



## VI Bibliografija

1. Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, oktobar 2012.
2. Izvještaj o radu Ustavnog suda, 2011.
3. Nacionalni izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori u okviru drugog ciklusa UN Opšteg periodičnog pregleda, septembar 2012.
4. Izvještaj: Poštovanje ljudskih prava pacijenata smještenih u psihijatrijskim ustanovama, Akcija za ljudska prava, Centar za antidiskriminaciju EKVISTA, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća, Podgorica, januar 2013.
5. Izvještaj: Poštovanje ljudskih prava štićenika Javne ustanove Centar za djecu i mlade "Ljubović, Akcija za ljudska prava, Centar za antidiskriminaciju EKVISTA, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća, Podgorica, februar 2013.
6. Izvještaj: Poštovanje ljudskih prava osuđenih i pritvorenih lica u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, Akcija za ljudska prava, Centar za antidiskriminaciju EKVISTA, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća, 2012/2013.
7. Izvještaj: Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, Centar za antidiskriminaciju EKVISTA, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća Podgorica, mart 2013.
8. Izvještaj Ljudska prava u Crnoj Gori 2010-2011, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2011.
9. Predlog reforme odgovornosti za zaštitu časti i ugleda, Akcija za ljudska prava, novembar 2010.
10. Pravo na privatnost u crnogorskom zakonodavstvu i praksi, CEDEM, jun 2012.
11. Poslovna sposobnost lica sa intelektualnim invaliditetom u crnogorskom zakonodavstvu i međunarodnoj praksi, CEDEM, Podgorica, jun 2012.
12. Aktivni monitoring ljudskih prava, CEDEM, Podgorica, oktobar 2012.
13. Finalni izvještaj o monitoringu suđenja, CEDEM, Podgorica, oktobar 2012.
14. Indeks demokratije 2012, CEDEM, Podgorica, decembar 2012.
15. Istraživanje o diskriminaciji, CEDEM, Podgorica, jun 2011.
16. Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori – Pogled iz civilnog sektora, Institut alternativa, jun 2012.
17. Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori, Institut alternativa, maj 2012.
18. Skupština i organizacije civilnog društva – partneri u kontroli budžeta, Institut alternativa, avgust 2012.
19. Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja, Institut alternativa, decembar 2010.
20. Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Institut alternativa, jun 2012.
21. Univerzalni periodični izvještaj o stanju prava djece u Crnoj Gori, pripremljen od strane neformalne koalicije nevladinih organizacija okupljene oko Centra za prava djeteta Crne Gore, 2012.
22. Djeca u Crnoj Gori, UNICEF i MONSTAT, Podgorica, 2012.
23. Treći izvještaj Koordinacionog odbora za praćenje realizacije Strategije za trajno rešavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik, decembar 2012.
24. Crna Gora (ne) suzbija prosjačenje- kriza države socijalne pravde, Institut socijalne inkluzije, Podgorica, 2013.
25. Dopis Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZCG) broj 02-616 od 05.02.2012.
26. Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012/2016.
27. Arhiva SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, 2012 i 2013.
28. Arhiva slučajeva u sklopu programa besplatne pravne podrške, LGBT Forum Progres, 2013.
29. Arhiva Juventas-a, 2012 i 2013.
30. Izvještaj o skriningu za poglavlje 23
31. Izvještaj o radu Savjeta za saradnju Vlade i nevladinih organizacija za 2011.
32. Izvještaj o realizaciji Strategije za saradnju Vlade i NVO 2009-2011.
33. Zapisnici sa sjednica Savjeta za saradnju Vlade i NVO tokom 2012.
34. Zaključci Vlade sa sjednica održanih 16. juna 2011. i 22.03.2012.
35. Izvještaj sa konsultacija o sadržaju Strategije za razvoj nevladinog sektora
36. Internet stranice državnih organa
37. Evidencija Centra za ženska prava
38. Odgovor Vlade Centru za ženska prava br. 01-492/13 od 7.03.2013.
39. Nacionalni plan akcije za postizanje rodne ravnopravnosti 2013 -2017.
40. Strategija zaštite od nasilja u porodici 2011-2015. Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2012 -2018.
41. Zaključci Komiteta UN protiv diskriminacije žena (CEDAW), novembar 2011.