

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora

**IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU
AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23**

Vanja Čalović Marković
Vuk Maraš
Zorica Čeranić
Aleksandar Mašković
Veselin Radulović
Mitar Batrović
Pavle Čupić

Podgorica, februar 2017. godine

SADRŽAJ

UVOD	4
SAŽETAK	5
METODOLOGIJA	7
1. PRAVOSUĐE	8
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	9
1.1.1. Izmjene Ustava	9
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	10
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	12
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	13
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	14
1.2. Nepristrasnost pravosuđa	15
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	15
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	16
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	17
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	17
1.3. Odgovornost u pravosuđu	19
1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu	19
1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca	20
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu	21
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	21
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	23
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	27
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	28
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	30
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	31
2. BORBA PROTIV KORUPCIJE	34
2.1. Preventivne radnje protiv korupcije	35
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	36
2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	40
2.1.3. Javna uprava	42
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	44
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	46
2.1.6. Javne nabavke	47
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	49
a) Privatizacija	50
b) Urbanizam	52
c) Obrazovanje	54
d) Zdravstvo	56
e) Lokalna samouprava	58
f) Policija	60
2.1.8. Uloga Skupština u borbi protiv korupcije	61

2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	63
2.2. Represivne radnje protiv korupcije	64
2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje	64
2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)	68
2.2.3. Finansijske istrage	70
2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja	71
2.2.5. Jednobraznost statističkih podataka	72
2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom	73
2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	75
2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta	76
3. TEMELJNA PRAVA	78
3.1. Ombudsman	79
3.2. Pravo na efikasan pravni lijek	81
3.3. Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	82
3.4. Sloboda medija i zaštita novinara	86
3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa	89
3.6.A Zabrana diskriminacije	90
3.6.B Rodna ravnopravnost	91
3.6.C Prava LGBT populacije	96
3.7. Pravo na osnivanje novih sindikata	98
3.8.A Prava djeteta	99
3.8.B Prava lica sa invaliditetom	103
3.9. Besplatna pravna pomoć	106
3.10.A Zaštita manjina i RAE populacije	107
3.10.B Prava raseljenih lica	111
3.11. Procesuiranje zločina iz mržnje	114
3.12. Zaštita ličnih podataka	115
4. SARADNJA SA NVO	116
4.1. Zakonodavni i strateški okvir	116
4.2. Institucionalni okvir	117
4.3. Administrativni kapaciteti	117
ANEKSI	118
Aneks 1. Pregled realizacije mjera po poglavljima	118
Aneks 2. Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja	120

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SAŽETAK

Sprovedena je skoro polovina reformi predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23, trećina je djelimično realizovana, dok svaka šesta planirana mjera nije sprovedena. Najviše je urađeno u oblasti pravosuđa gdje je realizovano dvije trećine planiranog. Najmanje reformi je sprovedeno u oblastima borbe protiv korupcije i saradnje sa nevladinim sektorom, oko četvrtina, odnosno trećina predviđenih mjera, dok je u oblasti ljudskih prava završena polovina planiranih reformi.

Prema izvještajima međunarodnih organizacija nema većeg napretka u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije. Usvojenim izmjenama Ustava i zakona nije u potpunosti spriječen politički uticaj na pravosuđe. Pravosudni informacijski sistem je u funkciji u svim sudovima, ali se ne koristi uvijek za slučajnu dodjelu predmeta. Statistički podaci o radu pravosuđa nisu pouzdani.

Broj neriješenih predmeta je veliki, iako imamo dvostruko više sudija od evropskog prosjeka. Međutim, ne postoji jasna vizija procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom periodu. Sudovi su rasterećeni uvođenjem notara i javnih izvršitelja, ali pojedinačne sudije nisu ravnomjerno opterećene. Nije uspostavljen sistem napredovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca.

Novim pravnim okvirom su unaprijeđeni uslovi za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca, ali to nije dalo rezultate. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je u porastu, a podaci o zahtjevima za izuzeće tužilaca nisu dostupni javnosti. Organizovane su brojne obuke za primjenu novih propisa, povećani su budžeti sudstva i tužilaštva i donekle su unaprijeđeni kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta, ali ne i institucije za obuku kadrova u pravosuđu.

Nisu pokretani novi postupci za ratne zločine, a u prethodnom periodu su donijete tri osuđujuće i tri oslobađajuće presude. Ni u jednom slučaju nije utvrđivana komandna odgovornost, a presude su bile nesrazmjerne zločinima. Nije izvršena planirana revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani. Nema adekvatne zaštite svjedoka.

Unaprijeđen je zakonski okvir u oblasti borbe protiv korupcije, uspostavljene su nove i pojačani su kapaciteti postojećih institucija kroz dodatno zapošljavanje i obuke. Međutim, sprovođenje novih propisa ima ograničene rezultate. Rad nove institucije za prevenciju korupcije nije dovoljno transparentan, a rezultati su skromni. Broj otkrivenih slučajeva konflikta interesa i nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera je vrlo mali. Kontrola finansiranja izbora je bila površna i selektivna, a mnoge informacije nisu dostupne javnosti. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka.

Sproveden je dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave, ali proces zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja službenika nije unaprijeđen. Postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u posebno osjetljivim oblastima, privatizaciji, javnim nabavkama, obrazovanju i zdravstvu. Zakonom nije obezbijeđena prevencija korupcije u javnim nabavkama, broj inspektora je mali pa su i kontrole vrlo rijetke. Proces privatizacije nije transparentan i sprovodi se na osnovu zastarelog zakonskog okvira. Država nema podatke o obimu nelegalne gradnje, a sudska praksa stimuliše kršenje zakona.

Finansiranje visokog obrazovanja nije transparentno, a mnoge antikorupcijske reforme u zdravstvu nisu sprovedene. Nema podataka o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih akcionih planova, dok je učešće građana na lokalnom nivou vrlo ograničeno.

Uloga i rezultati Skupštine u borbi protiv korupcije su manji nego ranije. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela značajnih za borbu protiv korupcije. Nema većeg napretka u oblasti saradnje Vlade sa NVO, jer se kasni sa usvajanjem ključnih zakona. Postoje ozbiljni problemi u radu Vladinog Savjeta za saradnju sa NVO.

Formirano je novo Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije, ali nije bilo utvrđivanja odgovornosti tužilaca za prethodne propuste u radu. Većina pravosnažnih presuda donijetih prošle godine je oslobađajuća, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika. Izuzetno veliki broj slučajeva je odbijen zbog zastare.

Primjenom novog zakonskog instituta, sporazuma o priznanju krivice, osuđeni za korupciju su dobili kazne ispod zakonskog minimuma. Nema pomaka kada su u pitanju finansijske istrage, a u prethodne dvije godine oduzeta je imovina simbolične vrijednosti. Novim zakonom se predviđaju uslovi za oduzimanje imovine koji su povoljniji za okrivljene.

Ojačani su kapaciteti Ombudsmana, više građana mu podnosi pritužbe, ali on donosi mali broj preporuka koje državni organi često ne poštuju. Povećana je efikasnost rada sudova, ali problemi sa suđenjem u razumnom roku i dalje postoje. Više lica koristi besplatnu pravnu pomoć, ali mnogi još uvijek ne znaju za to pravo. Zakon o zaštiti ličnih podataka nije usklađen sa standardima, a neki slučajevi masovnog kršenja privatnosti nisu kažnjeni.

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani. Uslovi u zatvorima su donekle poboljšani, ali još uvijek nisu ispunjeni prostorni standardi. Počela je primjena sistema alternativnih sankcija.

U prošloj godini nije riješen ni jedan od brojnih slučajeva napada na novinare. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama. Nova Komisija za praćenje istraga je formirana, ali već mjesecima nije počela sa radom. Javni servis i audiovizuelni regulator još uvijek nisu nezavisni od političkog uticaja.

Otvoreno je više dnevnih centara za djecu sa invaliditetom, ali je broj servisa i dalje vrlo ograničen. Osobe sa invaliditetom nemaju pristup većini javnih objekata, a ogroman dio prihoda od doprinosa za rehabilitaciju i zapošljavanje tih lica je nenamjenski potrošen.

Zakon o zabrani diskriminacije nije usaglašen sa standardima, a u praksi je posebno prisutna diskriminacija Roma, LGBT i osoba sa invaliditetom. Neravnopravan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materinstva. Uključenost žena u politički život je ispod prosjeka zemalja EU.

Postoje problemi u ostvarivanju zdravstvene zaštite, posebno djece sa smetnjama u razvoju. Sistem obrazovanja je zastareo, a mnogim školama nedostaju osnovna sredstva i uslovi za rad. Zakonom je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece.

Pripadnici manjinskih naroda, posebno RAE, nisu adekvatno zastupljeni u državnim institucijama. Prošle godine je upisano više romske djece u školu, ali je manje starijih uključeno u obrazovne programe. Raseljena i interno raseljena lica imaju pristup obrazovanju, ali im je pogoršan pristup zdravstvenim uslugama.

METODOLOGIJA

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

Za potrebe izrade ovog izvještaja MANS je podnio preko 2.700 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kao i preko 800 žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i 10 tužbi Upravnom sudu u slučajevima kada institucije nisu dostavljale tražene podatke.

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

Paralelno sa tim procesom, MANS je analizirao sve zvanične izvještaje Vlade o sprovođenju Akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje i prikupio informacije o realizaciji mjera tokom 2014. i 2015. godine i zvaničnim ocjenama koje je dala Vlada.

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

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

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

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

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

¹ Pitanja su institucijama podnošena u četiri faze – prvo smo u julu 2016. godine od institucija zatražili podatke o reformama koje su sprovedene u prvom polugodištu 2016, nakon čega smo na dvomjesečnom nivou podnosili pitanja i sakupljali nove informacije o reformama.

1. PRAVOSUĐE

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

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

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

Sudovi su značajno rasterećeni uvođenjem notara i javnih izvršitelja, ali u praksi nije obezbijedeno da sudije budu ravnomjerno opterećene. Sistem napredovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca još uvijek nije uspostavljen.

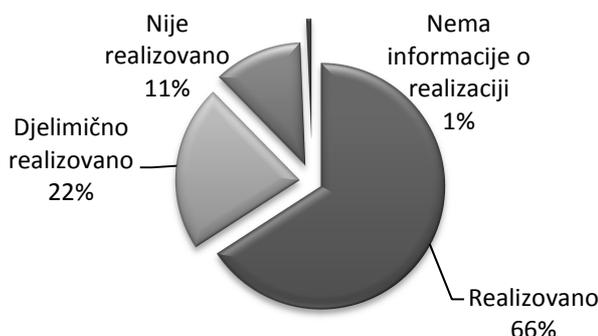
Novim pravnim okvirom su unaprijeđeni uslovi za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca, ali to nije dalo rezultate. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je u porastu, a podaci o zahtjevima za izuzeće tužilaca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

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

Nisu pokretani novi postupci za ratne zločine, a u prethodnom periodu su donijete tri osuđujuće i tri oslobađajuće presude. Ni u jednom slučaju nije utvrđivana komandna odgovornost, a presude su bile nesrazmjerne zločinima, ali nije izvršena planirana revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani. Ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite i podrške svjedoka.

U ovoj oblasti realizovane su 102 planirane mjere, 34 su djelimično realizovane, 18 mjera nije uopšte realizovano, dok za jednu mjeru nema podataka o realizaciji.

Vlada je ocijenila da se 41 mjera kontinuirano realizuje, 94 je realizovano, a osam mjera je djelimično sprovedeno. Vlada cijeni da četiri mjere nisu realizovane, dok za osam mjera nije data ocjena.



Grafik 1: Realizacija mjera u oblasti
1. Pravosuđe

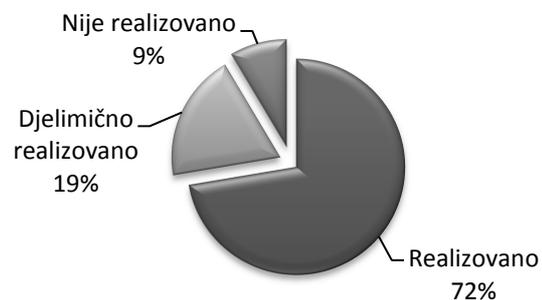
1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

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

Sprovedenje novih zakona još uvijek ima vrlo ograničene domete. Sistem napredovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca još uvijek nije uspostavljen, iako je testiran u pilot sudu, odnosno tužilaštvu, a ključni podaci o testiranju su skriveni od javnosti. Relevantni međunarodni izvještaji i istraživanja javnog mnjenja pokazuju da nema napretka, a mišljenje građana o nezavisnosti pravosuđa je gore nego prošle godine.

U ovoj oblasti realizovane su 34 planirane mjere, devet je djelimično realizovano, dok četiri mjere nisu realizovane.

Vlada je ocijenila da se 10 mjera kontinuirano realizuju, 31 je realizovana, dvije su djelimično sprovedene, dok za četiri mjere nije data ocjena.



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

1.1.1. Izmjene Ustava

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

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

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

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

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

1.1.2. Izbor sudija i tužilaca

Usvojen je niz zakona i podzakonskih akata ali njima nije riješeno pitanje mogućeg političkog uticaja na sudstvo, odnosno tužilaštvo, dok su iz redovnog ocjenjivanja isključene sudije i tužioci na vrhu pravosudne hijerarhije koji imaju i najveća ovlaštenja. Primjena novih zakona još uvijek ima vrlo ograničene domete.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Ibid.

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

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

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

Kada je u pitanju izbor sudija i tužilaca u skladu sa novim zakonodavstvom, podaci su teško dostupni i ne upućuju na zaključak da su uvijek izabrani najbolji kandidati.

Prema zvaničnim podacima raspisan je prvi oglas za izbor sudija po novim pravilima koji je trebalo biti završen do kraja 2016. godine, ali nema informacija o njegovim rezultatima. Na sajtu sudstva nema odluka o izboru sudija po novim pravilima, tako da nije moguće cijeliti da li su nove sudije izabrane na osnovu datog konkursa i da li su izabrani po novim pravilima.

Na sajtu Sudskog savjeta za 2016. godinu postoji samo jedna odluka, iz januara 2016. godine, o izboru dvoje sudija po prvi put na sudijsku funkciju⁹. U odluci nisu navedena valjana obrazloženja kako je Sudski savjet vršio bodovanje kandidata, kako je ocijenio bilo koji od kriterijuma, kako je došao do prosječnog broja bodova i na kraju kako je sačinio listu kandidata. Samim tim navedena odluka je nerazumljiva i ne upućuju na zaključak da su izabrani najbolji kandidati – čak se jedan od izabranih kandidata nalazio na petom mjestu rang liste.

U poslednjem izvještaju Vlade nema informacija o izboru tužilaca na osnovu jedinstvenog Sistema uspostavljenog na nivou države i zasnovanog na zaslugama. U 2016. godini **nema objavljenih odluka o izboru tužilaca koji se biraju po prvi put na tužilačku funkciju.**

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

⁹ Odluka 01-449/15, Podgorica, 27. 01.2016. godine.

1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca

Sistem napredovanja na osnovu ocjenjivanja sudija i tužilaca još uvijek nije uspostavljen, ali su pripremljeni podzakonski akti i sprovedeno je testiranje u pilot sudu, odnosno tužilaštvu. Međutim, podaci o ocjenjivanju nisu dostupni, pa se već na samom početku dovodi u pitanje transparentost tog sistema koja je predviđena Akcionim planom.

Prema Akcionom planu tek od početka 2017. godine biće uspostavljen sistem ocjenjivanja i napredovanja sudija i tužilaca na osnovu rezultata rada i kriterijuma propisanih novim zakonima. Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova i Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca, kao i jedinstveni obrasci za ocjenjivanje rada su donešeni još u decembru 2015. godine. Prema raspoloživim podacima u toku 2016. godine su održane tri obuke za 23 sudija i 50 državnih tužilaca o sistemu profesionalnog ocjenjivanja.

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

Prema podacima Vlade u 2016. godini je sproveden postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika suda u Osnovnom sudu u Nikšiću, koji je određen da bude "pilot sud". **Testiranje je završeno** u novembru prošle godine, ali do objavljivanja ovog izvještaja od Sudskog savjeta **nismo dobili izvještaje o ocjenama rada sudija**, mjerama razrješenja, napredovanja i eventualnim disciplinskim postupcima koji bi se preduzele na osnovu tih izvještaja.

Na sajtu Sudskog savjeta je dostupna samo **jedna odluka o napredovanju** iz februara 2016. godine u kojoj **ne postoje valjana obrazloženja** kako je vršeno bodovanje kandidata, kako je ocijenjen bilo koji od kriterijuma, i kako se došlo do prosječnog broja bodova i liste kandidata.

Nema informacije da je nakon sprovedenog ocjenjivanja Sudski savjet sagledao rezultate ocjena u pilot sudu, ali Vlada ipak cijeni da je ova mjera u potpunosti realizovana. Nakon sprovedenog pilot ocjenjivanja Tužilački savjet je sagledao rezultate i predložio izmjene Pravila o ocjenjivanju tužilaca. Izmjene Pravila za ocjenjivanje tužilaca su donijete u oktobru 2016. godine.

Međutim, Tužilački savjet je odbio da nam dostavi detaljnije informacije o ocjenama rada tužilaca, mjerama razrješenja, napredovanja i disciplinskim postupcima zbog, kako su naveli, zaštite privatnosti državnih tužilaca.

Od tužilaštva smo dobili samo informaciju da su u poslednjim mjesecima 2016. godine, na osnovu izvještaja o profesionalnoj ocjeni rada, napredovala tri državna tužioca iz osnovnog u Više tužilaštvo, dok disciplinskih postupaka i razrješenja državnih tužilaca nije bilo.

U 2016. godini su objavljene samo dvije odluke o napredovanju tužilaca i to za Specijalno državno tužilaštvo¹⁰. **U odlukama o izboru specijalnih državnih tužilaca nema obrazloženja** kako je vršeno bodovanje kandidata, kako su cijereni kriterijumi i kako je utvrđen prosječan broj bodova za kandidate. **Posebno su upitni prethodni radni učinci**, konkretno u slučaju jednog od izabranih specijalnih tužilaca¹¹.

¹⁰ Odluke TS.br. 222/16 i TS.br. 223/16, Podgorica, 16.jun 2016. godine.

¹¹ Specijalno državno tužilaštvo je javno saopštilo da će preispitati određene odluke nekih tužilaca iz prethodnog perioda, a među njima i odluku o odbacivanju krivične prijave protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice Miomira Mugoše u predmetu "Carine". Tužilac Saša Čađenović je bio tužilac koji je odbacio krivičnu prijavu u navedenom predmetu. Nakon toga, navedeni tužilac, je izabran u Specijalno državno tužilaštvo i zadužuju neke od najozbiljnijih predmeta (slučaj pokušaja

1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta

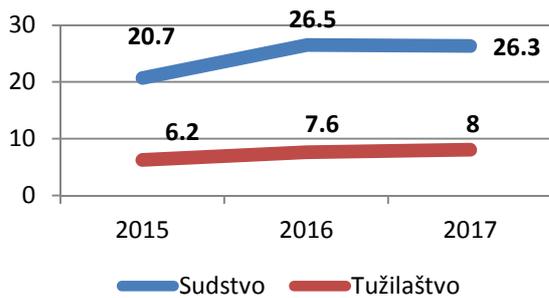
Povećani su budžeti sudstva, tužilaštva, kao i Sudskog i Tužilačkog savjeta. Još uvijek se kasni sa popunjavanjem radnih mjesta u Sudskom savjetu.

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

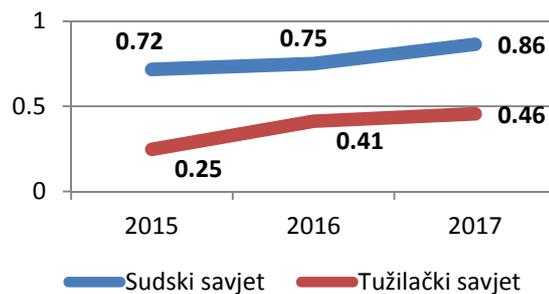
Sudski savjet je uradio Analizu administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta u februaru 2015. godine, a u novembru 2016. godine je donio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. **U Sekretarijatu je zaposleno duplo manje službenika** nego što je predviđeno, a sa realizacijom te mjere se kasni skoro godinu dana.

Analiza potreba za novim radnim mjestima u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta je donijeta u junu 2015. godine, dok je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata donijet mjesec dana kasnije. Preuzeti su zaposleni iz Vrhovnog državnog tužilaštva i zaposleni novi, uključujući i stručnjake za informacione sisteme.

Održano je niz obuka za zaposlene u oba Sekretarijata, ali analize potreba za obukama nisu dostupne, pa je teško procijeniti da li su i u kojoj mjeri izgrađeni kapaciteti ovih institucija.



Grafik 3: *Opredjeljena sredstva za sudstvo i tužilaštvo (2015.- 2017.)*



Grafik 4: *Opredjeljena sredstva za Sudski i Tužilački savjet (2015.- 2017.)*

Priloženi grafici pokazuju da su **budžeti sudstva i tužilaštva, kao i Sudskog i Tužilačkog savjeta rasli iz godine u godinu**. Jedini izuzetak je neznatno smanjenje sredstava za sudstvo u tekućoj godini u odnosu na prethodnu.

"državnog udara", Budvanski slučajevi - uključujući slučaj bivšeg potpredsjednika Vlade Svetozara Marovića i zaključenje sporazuma o priznanju krivice sa njim).

1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca

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

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

U toku prošle godine u sudovima je donijeto 18 **rješenja o oduzimanju predmeta zbog spriječenosti sudija da u njima postupaju**, a nije bilo žalbi podnijetih po tom osnovu, niti postupaka za utvrđivanje odgovornosti predsjednika sudova zbog nepoštovanja zakona u pogledu oduzimanja predmeta. Vrhovno državno tužilaštvo je u oktobru 2014. izradilo Analizu uputstava za rad i oduzetih predmeta.

Prema podacima Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u 2016. godini su organizovane četiri **obuke za jačanje integriteta** članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, sudija i tužilaca kojima je prisustvovalo preko sto učesnika, dok Vlada u izvještaju o sprovođenju Akcionog plana navodi da je bilo dvostruko manje obuka za pedesetak učesnika.

Crna Gora je na 90. od 138 mjesta na ljestvici indeksa nezavisnosti pravosuđa koji objavljuje Svjetski ekonomski forum¹². Prošle godine smo bili na 88. mjestu, iako je sam indeks bio nešto gori¹³.

Prema istraživanju NVO Građanska alijansa u saradnji sa Udruženjem sudija Crne Gore i Udruženjem državnih tužilaca Crne Gore koje je sprovedeno u toku 2016. godine, oko 95% sudija i tužilaca misli da je stanje u sudstvu, odnosno tužilaštvu veoma dobro ili uglavnom dobro. Sa druge strane, **samo trećina građana ima veoma pozitivan ili uglavnom pozitivan stav prema radu sudstva, odnosno tužilaštva**¹⁴. Štaviše, prema tom istraživanju **mišljenje građana o radu pravosuđa se pogoršava**, jer raste broj onih koji imaju negativan stav o njihovom radu¹⁵.

Više od pola ispitanika smatra da sudije ne sude po zakonu, pravu i pravilima ili sude po nekim drugim kriterijumima. Preko 40% smatra da na rad sudija u najvećoj mjeri utiče politika i politički pritisci, a preko 30 % da su to prijateljstva i poznanstva, dok skoro 30% misli da je to korupcija¹⁶.

Akcionim planom je planirano da se tek krajem 2017. godine uradi analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa.

¹² Globalni izvještaj o konkurentnosti 2016-2017, Svjetski ekonomski forum: www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf. Crna Gora ima vrijednost indeksa od 3,6 u izvještaju za 2016-2017. godinu, dok je u izvještaju za 2011-2012. godinu vrijednost indeksa bila 4.2. Sam indeks može imati vrijednosti od 1 do 7, pri čemu 7 znači da je pravosuđe potpuno nezavisno, a 1 da nije uopšte.

¹³ Podaci po godinama su: 2016. - 2017. godina: 90. pozicija, indeks 3.6; 2015. - 2016. godina: 88. pozicija, indeks 3.4; 2014. - 2015. godina: 90. pozicija, indeks 3.4; 2013. - 2014.: 75. pozicija, indeks 3.6; 2011. - 2012.: 56. pozicija, indeks 4.2

¹⁴ Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2016. godine. Dokument dostupan na linu: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2016.pdf>.

¹⁵ U 2016. godini preko 50% građana ima uglavnom negativan ili veoma negativan stav prema sudstvu, dok je u 2015. godini ovaj procenat je bio preko 45%, a preko 54% građana ima uglavnom negativan ili veoma negativan stav prema tužilaštvu, dok je u 2015. godini ovaj procenat je bio manji od 46%.

¹⁶ Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2016. godine. Dokument dostupan na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2016.pdf>

1.2. NEPRISTRASNOST PRAVOSUĐA

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

Još uvijek nema disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca zbog kršenja pravila o sukobu interesa, a samo u jednom slučaju je izrečena novčana kazna zbog kršenja propisa. Sudije i tužioci nisu bili disciplinski gonjeni ni zbog povreda Etičkog kodeksa, čak ni u malobrojnim slučajevima gdje su kršenja utvrđena. Praksa Sudskog savjeta je nekonzistentna, pa se stiče utisak da njihova odluka zavisi od toga ko je pokrenuo postupak.

U ovoj oblasti realizovano je sedam mjera, šest je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije uopšte realizovana.

Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se osam mjera kontinuirano realizuje, četiri su sprovedene, a za dvije nisu date ocjene.



Grafik 5: Realizacija mjera u oblasti 1.2. Nepristrasnost pravosuđa

1.2.1. Slučajna dodjela predmeta

Prema zvaničnim podacima svi sudovi u Crnoj Gori imaju sistem slučajne dodjele predmeta, čak i oni sa malim brojem sudija. Međutim, postoje dokazi da taj sistem nije u potpunosti korišćen u praksi.

Zakon o sudovima je usvojen u februaru 2015., a Vlada je krajem te godine usvojila Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, dok je krajem prošle godine usvojila Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže za period od 2017. do 2019. godine.

Sudski savjet nas je obavijestio da svi akti koji se podnose sudu, kojima se inicira sudski postupak, ulaze u Pravosudni informacijski sistem (PRIS), koji je u funkciji od početka prošle godine, nakon testne faze sprovedene krajem 2015. godine¹⁷.

Vlada je tvrdila da je u svim sudovima uspostavljena slučajna dodjela predmeta putem PRIS-a još 2014. godine, a onda je u 2015. godini navela da su u taj sistem uključeni novi sudovi sa troje sudija, Žabljak, Kolašin i Plav. Međutim, **iz godišnjih rasporeda ta tri suda se vidi da pojedine sudije i dalje rade samo određene vrste predmeta**¹⁸, što bi bilo nemoguće da se zaista vrši slučajna dodjela predmeta kroz PRIS. U praksi se predmeti sudije kojem prestaje sudijska funkcija po bilo kom osnovu često predaju samo jednom ili dvojici sudija - očigledno bez korišćenja PRIS-a i algoritma za slučajnu dodjelu predmeta¹⁹.

¹⁷ Sudski savjet navodi da se u skladu sa sudskim poslovnikom dodjela predmeta u rad sudijama vrši kroz algoritam za slučajnu dodjelu predmeta koji je sastavni dio aplikacije PRIS-a.

¹⁸ Na primjer: Predsjednik suda u Plavu postupa u 70% od ukupnog broja krivičnih predmeta ili sudija na Žabljaku odlučuje u skoro svim predmetima vezanim za vlasništvo nad nepokretnostima.

¹⁹ Veselin Radulović, advokat iz Podgorice.

Prilikom predaje podneska sudu, kojim se inicira sudski postupak, ne može odmah saznati i ime sudije, već tek narednog dana, pošto softver PRIS-a izvrši slučajnu raspodjelu preko noći. Akcija za ljudska prava navodi da ovakva praksa izaziva podozrenje, pogotovo jer propisima nije predviđeno da stranka u postupku, ili bilo ko drugi osim ovlaštenog službenika Ministarstva pravde, može izvršiti kontrolu sistema slučajne raspodjele.²⁰

Vlada od 2014. godine, navodi da u izvještalima o nadzoru nije bilo zabilježenih nepravilnosti u pogledu slučajne dodjele predmeta, dok je u posljednjem polugodišnjem izvještaju o realizaciji Akcionog plana za 2016. godinu izostavila informacije o tom indikatoru.

1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca

Broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija je u porastu, dok podaci o zahtjevima za izuzeće tužilaca nisu dostupni javnosti.

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

Broj zahtjeva za izuzeće sudija je u porastu. Naime, u prvoj polovini 2016. godine podnijeto je ukupno 888 zahtjeva za izuzeće sudija, od kojih je 70% usvojeno (642 predmeta), više nego za čitavu 2015. godinu kada je usvojen 631 zahtjev²¹.

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

Tužilaštvo je odbilo da nam dostavi informacije o izuzeću tužilaca u 2016. godini, ali na osnovu Analize vidimo da je u prethodnom periodu broj zahtjeva za izuzeće tužioca bio mnogo manji nego u slučaju sudija²², a samo u jednom slučaju je usvojen zahtjev za izuzeće i to na zahtjev samog tužioca.

²⁰ Akcija za ljudska prava, *Pravo na nezavisan i nepristrasan sud slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori 2014/2015*, maj 2015. godine. Dokument dostupan na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Slucajna_raspodjela_5_maj_2015_F.pdf.

²¹ Nema podataka o podnijetom broju zahtjeva u toj godini.

²² U sudstvu je u 2014. godini bilo ukupno 986 zahtjeva za izuzeće od čega je odobreno preko 600 zahtjeva, dok je u periodu od oktobra 2013. godine do decembra 2014. godine bilo je samo 37 zahtjeva za izuzeće rukavodilaca državnih tužilaštava odnosno zamjenika tužilaca.

1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca

Pokrenut je izuzetno mali broj prekršajnih postupaka zbog netačnog prijavljivanja imovine i samo jedan je rezultirao zanemarljivom novčanom kaznom, dok disciplinskih postupaka nije bilo ni u sudstvu, ni u tužilaštvu.

U toku 2016. godine Agencija za sprječavanja korupcije je izvršila provjeru svih 338 sudija, kao i 5 sudija kojima je prestala funkcija, i 142 tužioca. Sve sudije i tužiocu su u zakonom propisanom roku dostavili Izvještaje o prihodima i imovini.

Tokom 2016. godine **za četvoro sudija su pokrenuti postupci da bi se utvrdilo da li su prekršili odredbe zakona** zbog dostavljanja nepotpunih, odnosno netačnih podataka o prihodima i imovini. Samo **za jednog sudiju je utvrđeno da je prekršio** odredbe Zakona. Okončana su dva prekršajna postupka, a u jednom je izrečena **novčana kazna od 100 eura**.

Za pet tužilaca i troje sudija kod kojih je postojalo **uvećanje nepokretne imovine** za preko pet hiljada eura u odnosu na prethodnu godinu, Agencija za sprječavanje korupcije je utvrdila da su **na zakonit način** stekli imovinu.

U 2016. godini je okončano 14 prekršajnih postupaka pokrenutih u 2015. zbog nedostavljanja Izvještaja u zakonom propisanom roku, odnosno zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka. Izrečene su dvije novčane kazne od 100 odnosno 110 eura i osam opomena.

Tužilački savjet nas obavještava da u 2016. godini **nije bilo predloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnih tužilaca zbog nedostavljanja podataka** o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa. U prvih osam mjeseci 2016. godine **nije bilo disciplinskih postupaka vođenih protiv sudija po navedenom osnovu**, te nije bilo ni izrečenih disciplinskih sankcija.

1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca

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

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

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa sudija u 2014. i 2015. godini nije ni u jednom slučaju utvrdila kršenje Etičkog kodeksa. **U 2016.** Komisiji je podnijeto 19 inicijativa, a utvrđeno je da je **četvoro sudija povrijedilo Etički kodeks**. Nismo dobili informacije o disciplinskim postupcima protiv tih sudija, a na sajtu Sudskog savjeta nema disciplinskih odluka za tu godinu.

U 2016. godini je usvojena inicijativa Predsjednice Vrhovnog suda protiv sudije zato što se nije izuzeo u predmetu u kojem je morao biti izuzet, iako se Komisija za Etički kodeks ranije proglašavala nenadležnom u takvim predmetima²³. **Iz ovakve prakse se stiče utisak da odluka zavisi od toga ko podnese inicijativu.** Takođe, obrazloženja mnogih odluka Komisije iz 2016. godine su nerazumljiva i uglavnom se ne može zaključiti na osnovu čega odlučuju da u konkretnim slučajevima nema povrede Etičkog kodeksa.

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca u 2014. godini nije imala u radu predmete zbog povrede načela i pravila Kodeksa tužilačke etike, a u 2015. godini je imala jedan u kojem je utvrdila kršenje Kodeksa. U 2016. godini Komisija je imala u radu **dva predmeta i u jednom slučaju je utvrdila kršenje, ali nije podnijet predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, iako se radi o težem disciplinskom prekršaju**²⁴.

Komisija za praćenje Etičkog kodeksa sudija je uradila izvještaje o svom radu za 2014., 2015. i 2016. godinu, dok je Komisija za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca izradila izvještaj o radu za 2015. godinu a još uvijek nema izvještaja za 2016. godinu.

Sudski savjet nam je dostavio Analizu poštovanja Etičkog kodeksa koja je urađena u oktobru 2015. godine i ne prelazi jednu stranicu. U tom dokumentu se navodi da je Komisija Sudskog savjeta postupala po 11 inicijativa²⁵ u kojima nije našla da postoji kršenje Etičkog kodeksa. U samoj analizi **nema osvrta na poštovanje pravila o sukobu interesa od strane sudija.**

U Analizi poštovanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca se navodi da je Komisija, u periodu od 10. novembra 2015. do 30. novembra 2016. godine, imala u radu dva predmeta i u jednom slučaju je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa tužilaca. U istom periodu nije bilo slučajeva povrede pravila o sukobu interesa od strane državnih tužilaca.

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

Istraživanje koje su krajem 2016. godine objavili NVO Građanska alijansa, Udruženje sudija i Udruženje tužilaca pokazuje da **skoro polovina građana nije čula za Etički kodeks sudija i tužilaca**²⁶.

²³ Ek.br.10/16 Podgorica, 07. 10.2016. godine,

²⁴ Komisija za etički kodeks je morala podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Članom 108. stav 2. tačka 2. Zakona o državnom tužilaštvu propisan je teži disciplinski prekršaj ako tužilac propusti da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće. Ovaj tužilac to nije tražio, znao je postojati razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost, a izuzet je od postupanja na osnovu pritužbe punomoćnika oštećene. U skladu sa članom 110. stav 1. istog Zakona, Komisija za etički kodeks je jedan od ovlašćenih predlagača za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, a ovdje je propustila da taj predlog podnese.

²⁵ Nije poznato na koji period se odnosi njihova analiza.

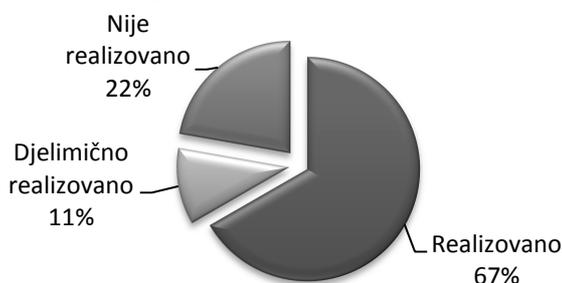
²⁶ Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2016. godine. Dokument dostupan na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2016.pdf>.

1.3. ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU

Novim pravnim okvirom su unaprijeđeni uslovi za vođenje efikasnih disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca, ali u praksi nema rezultata. Pred nadležnim tijelima je vođen mali broj postupaka od kojih ni jedan nije rezultirao izricanjem disciplinskih mjera ili razrješenjem. Nije bilo ni krivičnih postupaka protiv sudija i tužilaca.

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

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



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

1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu

Novim zakonima su preciznije propisani razlozi za razrješenje sudija i tužilaca. U prethodnom periodu nije bilo razrješenja, a od imenovanja novih rukovodioca tužilaštva ni jedan tužilac nije sankcionisan kroz disciplinski ili bilo koji drugi postupak.

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

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

Od maja 2015. godine, kada je formirano Disciplinsko vijeće za sudije, do juna 2016. godine je **pokrenut samo jedan disciplinski postupak protiv jednog sudije**. Od Sudskog savjeta nismo dobili informacije kako je postupak završen, a na sajtu Sudskog savjeta nema disciplinskih odluka. U Vladinom izvještaju o sprovođenju Akcionog plana se navodi da je u 2016. podnešen jedan predlog za disciplinski postupak, koji je **odbačen**. Nema informacija da je prema bilo kom sudiji izrečena disciplinska sankcija razrješenja u 2016. godini.

Od imenovanja novog Vrhovnog državnog tužioca²⁷ i Specijalnog državnog tužioca²⁸ ni jedan tužilac nije razriješen niti sankcionisan kroz disciplinski ili bilo koji drugi postupak. Naime, u 2014. godini nije bilo novih predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca, a u 2015. godini, kada je imenovano Disciplinsko vijeće, podnijeta su tri predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca i sva tri su odbijena. U 2016. nije bilo disciplinskih postupaka niti razrješenja tužilaca.

²⁷ Ivica Stanković je 7. oktobra 2014. godine izabran za Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore.

²⁸ Milivoje Katnić je 23. juna 2015. godine izabran za Glavnog specijalnog tužioca Crne Gore.

1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca

Nije bilo razriješenja sudija ni tužilaca, pa time ni njihovog pozivanja na funkcionalni imunitet.

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

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

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

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

U toku 2014., 2015. i 2016. godine nije razriješen ni jedan sudija niti državni tužilac. Ipak, Vlada cijeni da se postupci za utvrđivanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija realizuju u kontinuitetu.

1.4. PROFESIONALIZAM, STRUČNOST I EFIKASNOST U PRAVOSUĐU

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

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

U ovoj oblasti realizovane su 52 mjere, djelimično je sprovedeno 16, osam nije realizovano, a o sprovođenju jedne mjere nema informacija.

Prema ocjenama Vlade realizovano su 52 mjere, 13 se realizuje u kontinuitetu, šest je djelimično sprovedeno, četiri nije realizovano, a za dvije mjere nije data ocjena.



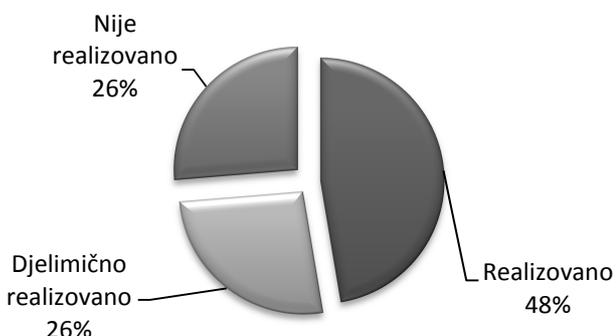
Grafik 7: Realizacija mjera u oblasti
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika

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

U ovoj oblasti realizovano je devet mjera, djelimično je sprovedeno pet, dok pet nije realizovano.

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



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

Sudski savjet je u januaru 2015. godine usvojio **Upustvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova** u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Uputstvom je predviđeno da se **standardizovani izvještaji izrađuju i objavljuju** na mjesečnom, kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou, i da budu dostupni javnosti, što **nije realizovano**.

Sudski savjet navodi da je PRIS unaprijeđen i pruža podatke u skladu sa CEPEJ smjernicama, a Vlada u svom izvještaju konstatuje da sistem ne može dati indikatore koji se odnose pojedinačne budžete sudova i navodi da se čekaju rezultati Studije mjerenja složenosti predmeta kako bi se novi statistički sistem testirao. Inače, sa testiranjem sistema se kasni preko godinu i po dana.

Evropska komisija u za 2016. godinu, navodi da se Uputstva **ne primjenjuju u punoj mjeri**, te da nisu dostupni podaci o ukupnoj dužini postupaka. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni. Komisija navodi da je junu 2016. godine usvojena nova IT strategija za zamjenu Pravosudnog informacionog sistema (PRIS-a)²⁹.

Sudski savjet je u novembru 2016. godine naveo da nam ne može dostaviti **indikatore za mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za rješavanje određene vrste predmeta**, jer se njihovim definisanjem bavi radna grupa čije aktivnosti su **u toku**. Sa druge strane, Vlada navodi da je Radna grupa sačinila Preporuke koje je još u februaru 2016. usvojio Sudski savjet³⁰. Takođe, **Vlada** ovu mjeru **cijeni realizovanom** jer je Sudski savjet u decembru 2015. donio Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, za koje Vlada tvrdi da sadrže indikatore za mjerenje produktivnosti rada sudija³¹. Međutim, uvidom u ta Pravila zaključujemo da ne sadrže mjerila i indikatore po kojima bi se utvrdila opterećenosti sudija i prosječno vrijeme za rješavanje određene vrste predmeta.

Usvajanju Pravila je prethodilo pilot mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za postupanje u određenim vrstama predmeta, sprovedeno u toku 2015. godine u devet sudova³². Vlada je krajem 2015. godine izvještavala da je u izradi Studija mjerenja složenosti predmeta, ali je u kasnijim izvještajima ne pominje, a taj dokument nam nisu dostavili iz Sudskog savjeta.

Sudski savjet je u novembru 2016. usvojio Metodologiju okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija. Vlada tvrdi da su time **uspostavljeni standardi za potrebno vrijeme postupanja u različitim vrstama predmeta**. Inače, u Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže se navodi da će se Metodologija implementirati u cjelosti tek u 2019. godini, četiri godine nakon roka predviđenog Akcionim planom.

Vlada navodi da sistem ravnomjerne opterećenosti sudija i redovno **praćenje radnog opterećenja** u skladu sa uspostavljenim standardima **ne funkcioniše u praksi** i da će ova mjera biti realizovana tek kada se implementira novi informacioni sistem. Sa realizacijom ove mjere se kasni već godinu dana.

Nisu povećani administrativni kapaciteti potrebni za razvijanje i održavanje PRIS-a. U IT sektoru Sekretarijata Sudskog savjeta na poslovima vezanim za PRIS je zaposleno samo tri službenika od planiranih šest. U Vladi navode da novi kadrovi nisu zaposleni jer nema sredstava u budžetu, a novac nije obezbijeđen ni kroz donatorsku podršku. U posljednje tri godine organizovane su dvije obuke kojima je prisustvovalo ukupno deset službenika tog odjeljenja. Od 2014. godine nije sprovedena ni jedna anketa među korisnicima PRIS-a, kako bi se dobile informacije o njihovim iskustvima.

²⁹ Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori*, Brisel, 9. novembra 2016. godine.

³⁰ Nema podataka da su održane stručne rasprave prije nego što je Sudski savjet usvojio pomenute Preporuke.

³¹ Vlada takođe tvrdi da su još u 2014. godini organizovane stručne rasprave o indikatorima jer su sudije koji su članovi Radne grupe u svojim sudovima diskutovali o Metodologiji rada, vrsti predmeta i pilot sudovima u kojima će se sprovesti studija. Međutim o samim indikatorima za mjerenje opterećenosti sudija nije održana stručna rasprava.

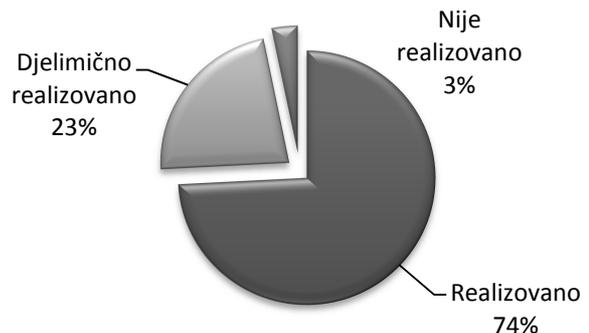
³² Osnovni sudovi u Podgorici, Kotoru, Ulcinju, Beranama, Baru, Pljevljima, Viši sud u Podgorici, Privredni sud u Podgorici, kao i Upravni sud Crne Gore. Mjerenje je započeto 19. januara 2015. godine i trajalo je do 17. jula 2015. godine.

1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta

U Crnoj Gori ima dva do tri puta više sudova od prosjeka, a dva puta više sudija od prosjeka, ali je i dalje izuzetno veliki broj neriješenih predmeta. U prethodnom periodu spojena su dva privredna suda u jedan, kao i dva specijalizovana odjeljenja pri višim sudovima u jedno. Istovremeno, sudovi su značajno rasterećeni uvođenjem notara i izvršitelja. Međutim, ne postoji jasna vizija procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom trogodišnjem periodu, a u nevladinom sektoru smatraju da treba smanjiti broj prvostepenih sudova.

U ovoj oblasti realizovane su 23 mjere, djelimično je sprovedeno sedam, a jedna nije realizovana.

Prema ocjenama Vlade realizovane su 24 mjere, za pet navodi da se realizuju u kontinuitetu, jedna je djelimično sprovedeno, a za jednu mjeru nije data ocjena.



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

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

Doneseni su svi propisi predviđeni Planom racionalizacije, uključujući niz važnih zakona³³. Stupanjem na snagu Zakona o sudovima, u martu 2015. je osnovan **Privredni sud Crne Gore** sa sjedištem u Podgorici, čime je prestao da postoji Privredni sud u Bijelom Polju³⁴. Sudski savjet je u maju 2015. donio Odluku kojom je predviđeno da novi sud ima **15 sudija i predsjednika**, a mjesec dana kasnije Savjet je premijestio troje sudija iz Bijelog Polja, na slobodna mjesta u sudu u Podgorici.

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

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

³³ Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima i Uredba o tarifi javnih izvršitelja

³⁴ U martu 2015. godine je donijet Plan Preuzimanja predmeta iz Privrednog suda u Bijelom Polju, kojim je predviđeno preuzimanje svih predmeta u roku od 30 dana.

Stvoreni su zakonski preduslovi za rasterećenje sudova kroz uvođenje notara i izvršitelja. U aprilu 2015. godine je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku kojim su se stvorili uslovi za povjeravanje ostavinskih predmeta notarima od strane osnovnih sudova. Ministar pravde je donio odluku u martu 2014. kojom je određen početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti, a prvi izvršitelji su počeli sa radom u aprilu te godine. Vlada navodi da je Zakonom o javnim izvršiteljima predviđeno imenovanje 32 izvršitelja, a do novembra 2016. je imovano 29³⁵.

Iz Analize rada **notara** sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima iz juna 2016. godine se vidi da su **sudovi rasterećeni velikog broja predmeta**. Naime, prije uvođenja notara sudovi su godišnje zapimali od 5,5 do 6,5 hiljada ostavinskih predmeta³⁶, a rješavano je od 1,6 do 1,8 hiljada godišnje. Sa druge strane, u periodu od godine dana, sudovi su povjerali notarima preko 5,5 hiljada predmeta, a skoro četiri hiljade je završeno³⁷. U analizi se navodi da se u prosjeku do 60 dana završava veći broj predmeta, te da je broj prigovora neznatan u odnosu na broj predmeta.

U martu 2015. godine je urađen Izvještaj o radu **javnih izvršitelja** u toj godini³⁸, a te godine je rađena i Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja. U Analizi se navodi da su prije početka rada javnih izvršitelja osnovni sudovi imali u radu 184.107 predmeta, u 2014. godini je završeno 31.495 predmeta, odnosno 17%, u 2015. godini završeno je još 18.808, odnosno 10%. Privredni sud Crne Gore je prije početka rada izvršitelja imao u radu ukupno 2.602 izvršnih predmeta i svi su u međuvremenu završeni. **Osnovni sudovi** su od početka rada javnih izvršitelja primili ukupno 2.375 **izvršnih predmeta po osnovu izvršne isprave**, što je **znatno manje** u odnosu na prethodni period. Od primljenih predmeta završili su 82%, što predstavlja veliko povećanje efikasnosti kod ove vrste predmeta u odnosu na raniji period. U odnosu na predmete koji su primljeni nakon početka rada javnih izvršitelja Privredni sud Crne Gore je završio 89% izvršnih predmeta po osnovu izvršne isprave odnosno sve izvršne predmete po osnovu vjerodostojne isprave.

U nevladinom sektoru smatraju da je prva faza procesa racionalizacije proizvela pozitivne efekte kada je riječ o rasterećenju osnovnih sudova od ostavinskih predmeta i njihovom delegiranju u nadležnost notarima i da je uspostavljanje sistema javnih izvršitelja u određenom obimu uticalo na smanjenje priliva predmeta izvršenja u osnovnim sudovima što je bilo i očekivano³⁹.

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

Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže usvojena je u decembru 2015. godine, a **Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019** je usvojen na sjednici Vlade krajem decembra 2016. godine. Planom se, između ostalog, predviđa: donošenje odluke da je najmanje četiri sudije potrebno za osnivanje suda kao organa, implementiranje Metodologije okvirnih mjerila rada i ravnomjerne opterećenosti sudija u novi informacioni sistem, usvajanje novih okvirnih mjerila rada i donošenje odluke o broju sudija u sudovima u skladu sa njima. **U prethodnom periodu nisu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji opravdava postojanje suda.**

³⁵ Nisu nam dostavljene monitoring tabele za izvršenje i procjenu stepena naplate, troškova i trajanja postupka za izvršenje.

³⁶ U periodu od 2012- 2014. godine.

³⁷ U analizi se navodi da Osnovni sudovi u Kolašinu i Žabljaku ne povjeravaju ostavinske predmete jer na područjima ovih osnovnih sudova nijesu imenovani notari pa postupak raspravljanja zaostavštine sprovode sudovi do imenovanja notara za područje tih sudova

³⁸ U 2015. godini javni izvršitelji su imali: ukupan broj predmeta u radu: 76.419, ukupan broj riješenih predmeta: 26.351, ukupan broj neriješenih predmeta: 50.068, iznos troškova javnih izvršitelja: 49198555.99.

³⁹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

Prema mišljenju NVO u Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže ne postoje analitički podaci o dosadašnjim učincima i efektima preduzetih mjera u prvoj fazi racionalizacije, a **ciljevi⁴⁰ tog Plana dati su provizorno, metodološki neprecizno i bez jasne vizije onog što se želi postići njihovom realizacijom.** Imajući u vidu sadržaj Plana, ne može se naslutiti postojanje jasne vizije procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom periodu, smatraju u nevladinom sektoru.⁴¹

U nevladinom sektoru smatraju da je **postojeća mreža sudova u Crnoj Gori i dalje izuzetno gusta** uz pojedine sudove⁴² koji shodno evropskim standardima i kriterijumima ne mogu da opravdaju svoje postojanje.⁴³ U Crnoj Gori ima dvostruko više sudova i sudija od evropskog prosjeka, zbog čega **druga faza racionalizacije pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepenih sudova.**⁴⁴ **Broj sudija u Crnoj Gori premašuje za gotovo 100% evropski prosjek.** Prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope je 21, a u Crnoj Gori je 41.⁴⁵

Prema podacima Sudskog savjeta u prvoj polovini 2016. trajanje postupaka se smanjilo samo u tri suda⁴⁶, a najveći po broju predmeta, Osnovni sud u Podgorici, je produžio prosječno trajanje postupka za skoro 50%⁴⁷. Podaci o trajanju postupka za drugu polovinu godine nisu dostupni.

U prethodnom periodu **u prosjeku je godišnje ostajala neriješena oko četvrtina predmeta⁴⁸,** a podaci za 2016. godinu nisu dostupni. **U posljednje tri godine se postepeno smanjivao broj neriješenih predmeta starijih od tri godine, iako je tačnost sudske statistike vrlo upitna.** Na primjer, u 2016. godini se pojavljuje kao neriješen i slučaj iz 1975. godine koji nije bio naveden u Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2015. Poseban problem predstavlja pristup podacima, jer nema javno dostupnih kvartalnih izvještaja koji bi omogućili praćenje rješavanja zaostalih predmeta.

Neriješeni predmeti stariji od tri godine							
	do 1989	1990 - 1999.	2000 - 2009	2010	2011	2012	Ukupno
2014	24	87	1796	1285	/	/	3192
2015	16	78	1085	569	689	/	2437
2016	14	44	771	354	505	718	2406

Tabela 1: Pregled neriješenih predmeta starijih od tri godine⁴⁹

⁴⁰ Cilj 1: Racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa; Cilj 2: Racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca; Cilj 3: Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima; Cilj 4: Pratiti efekte rada javnih izvršitelja, a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva, na odluke javnih izvršitelja; Cilj 5: Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

⁴¹ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine, Podgorica 2017. godine.

⁴² Na primjer: Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud na Žabljaku i Osnovni sud u Plavu.

⁴³ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine, Podgorica 2017. godine.

⁴⁴ Vijesti online, *CeMI: Smanjiti broj prvostepenih sudova*, 15. februar 2017. godine.

⁴⁵ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine, Podgorica 2017. godine.

⁴⁶ Osnovni sud Bar, Osnovni sud Kotor i Privredni sud. Najznačajnije smanjenje je bilo u Privrednom sudu gdje je prosječno trajanje postupka u 2015. godini bilo i najduže – tačnije 248 dana, a sredinom 2016. godine trajanje postupka u ovom sudu je bilo 136 dana.

⁴⁷ U 2015. godini bilo je potrebno 200 dana za donošenje odluke, a sredinom 2016. godine 290 dana.

⁴⁸ Sudovi su započeli 2014. sa 37.125 predmeta, u toku te godine su primili još 97.076, a završili su 97.247, pa je ostalo 35.697 neriješenih predmeta ili 26,59%. U 2015. sudovi su primili 91.842, završili 88.332, pa je ostalo 33.414 neriješena predmeta ili 26,20 %.

⁴⁹ Izvor: Izvještaji o radu Sudskog savjeta za 2014 i 2015. godinu i odgovor Sudskog savjeta iz januara 2017. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 17/107459.

Vlada navodi da je putem PRIS-a moguće pratiti broj zaostalih i nezavršenih predmeta, dok Sudski Poslovník reguliše donošenje programa rješavanja zaostalih predmeta u sudovima. U sudovima u kojima je broj neriješenih predmeta viši od tromjesečnog priliva predsjednici sudova donijeli su program rješavanja tih predmeta. Krajem 2016. godine, na osnovu zaključaka sa sastanka predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore sa predsjednicima sudova, **predsjednici sudova su sačinili analizu predmeta starijih od tri godine koje sadrže mjere za njihovo rješavanje.**

U 2016. godini⁵⁰ dvoje sudija Apelacionog i osam sudija Vrhovnog suda Crne Gore su upućeni u Viši sud u Podgorici, a u 2015. godini na rad u taj sud je bilo upućeno sedam sudija Vrhovnog suda. U 2014. godini Sudski savjet je donio 13 odluka o privremenom upućivanju sudija u druge sudove gdje je privremeno povećan obima posla i veći broj neriješenih predmeta.

Kroz godine se povećavao broj delegiranih predmeta, pa su u 2014. godini delegirana 1.233 predmeta iz sudova koji imaju veće opterećenje u sudove sa manjim opterećenjem, u 2015. godini 1.646 predmeta, dok je prošle godine delegirano 1.765 predmeta.

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

Evropska komisija navodi da se alternativno rješavanje sporova, dostupno kroz sudsko poravnanje, arbitražu i medijaciju, ne koristi sistematski⁵¹. **U izvještajima Vlade nema dovoljno informacija o rješavanju sporova na alternativne načine⁵², niti smo te podatke mogli dobiti od nadležnih institucija na osnovu zahtjeva za pristup informacijama.**

Centar za posredovanje je u prošloj godini organizovao šest obuka o posredovanju za 269 advokata, posrednika i sudijaa u godini prije toga dvije obuke za posrednike i sudije. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je organizovao pet skupova o alternativnom načinu rješavanja sporova.

Od 2015. godine na info pultovima svih sudova su postavljene **brošure o posredovanju**, koje su tokom 2016. godine dopunjavane. Od septembra 2015. godine u Osnovnom sudu u Podgorici je dostupan video materijal o postupku posredovanja i Centru za posredovanje, a u ovom sudu je u novembru 2015. godine pokrenuta aktivnosti "Nedelja medijacije".

Centar za posredovanje je u 2015. godini imao 1114 postupaka u radu, postignut je sporazum u 527 slučaja, u 332 slučaja nije, u 255 stranke nisu prihvatile medijaciju, a 4 predmeta su još uvijek u radu. Podaci za 2016. godinu nisu dostupni.

U julu 2015. godine je Usvojen **Zakon o arbitraži**, a Privredna komora je nakon toga donijela relevantna podzakonska akta⁵³. U prvoj polovini 2016. godine, Komora je promovisala arbitražu na dva sastanka strukovnih udruženja kojima je prisustvovalo 60 učesnika, a za preostali period nema podataka⁵⁴. **Arbitražni sud pri Privrednoj komori** je sarađivao sa srodnom institucijom iz Slovenije, a njegov predsjednik je učestvovao na jednom međunarodnom događaju.

⁵⁰ Odluka o upućivanju je donijeta krajem 2015. godine

⁵¹ Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2016. godinu*, Brisel, 9.11.2016. godine.

⁵² Podaci za 2016. godinu nisu dostupni, dok za 2015. godinu postoje informacije samo o 527 predmeta koji su riješeni posredovanjem, ali ne i za druge kategorije. Prema podacima Vlade, u 2014. godini, 1772 predmeta su upućena na posredovanje, ne uključujući radne sporove, od čega je dogovor postignut u 869 predmeta, dok je 1856 složenih predmeta završeno sudskim poravnanjem. Podataka o broju predmeta riješenim arbitražom nema ni za tu godinu. Nema informacije šta se desilo sa 89 radnih sporova upućenih na posredovanje Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova u 2014. godini.

⁵³ Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore, Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) i Etički kodeks arbitara.

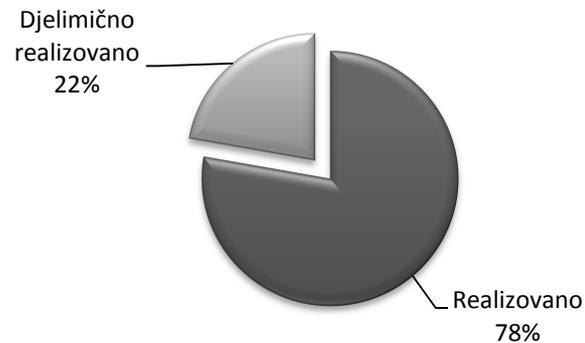
⁵⁴ Za drugu polovinu godine Komora nam nije dostavila tražene informacije navodeći da nije obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima

Stvoreni su zakonski i institucionalni preduslovi za rad izvršitelja i imenovana je većina izvršitelja. Urađene su dvije Analize o sistemu izvršenja ali se u njima ne ocjenjuje efikasnost funkcionisanja novog sistema izvršenja. Izvršitelji su počeli da koriste jedinstveni softverski program za rad, ali nisu unešeni svi podaci i program još uvijek ne generiše potrebne statističke pokazatelje.

U ovoj oblasti realizovano je sedam mjera, a djelimično su sprovedene dvije mjere.

Prema ocjenama Vlade realizovane je šest mjera, za dvije se navodi da se realizuju u kontinuitetu, dok je jedna mjera djelimično sprovedeno.



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

Zakon o javnim izvršiteljima stupio je na snagu krajem 2012. godine, a zatim je donijet i niz podzakonskih akata⁵⁵. Uredba o tarifi javnih izvršitelja je stupila na snagu u junu 2013., izmijenjena je početkom naredne godine, a prošle godine je donesena nova⁵⁶.

Ministarstvo pravde je u junu 2013. godine, u saradnji sa OEBS-om organizovalo dvodnevnu obuku kandidata, a prvi izvršitelji su počeli sa radom u aprilu 2014⁵⁷. Komora javnih izvršitelja formirana je u januaru 2014. godine, a do kraja prošle godine **imenovano je 29 od predviđenih 32 izvršitelja**⁵⁸. Prethodno je Komisija Ministarstva pravde obišla sve izvršitelje i utvrdila da njihove prostorije ispunjavaju propisane uslove.

Ministarstvo pravde je u novembru 2013. uradilo Analizu sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka, a u decembru 2015. usvojena je **Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja**. Zaključcima te Analize je obavezano Ministarstvo pravde da prije početka rada javnih izvršitelja izmijeni Uredbu o njihovoj tarifi, Pravilnik o radu i da uputi inicijativu Ministarstvu finansija za izmjenu Zakona o administrativnim taksama. Od svega toga samo je izmijenjena Uredba.

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

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

⁵⁶ Razlog donošenja nove Uredbe je preciznije određenje pojedinih nagrada koje pripadaju javnom izvršitelju, radi otklanjanja nedoumica koje su se pojavile u praktičnoj primjeni prethodne Uredbe.

⁵⁷ Ministar pravde je u martu 2014. godine donio rješenje kojim se određuje početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti.

⁵⁸ Od predviđenih 14 opština na područjima osnovnih sudova, imenovani su izvršitelji za 13 opština - za Kolašin nije imenovan nijedan izvršitelj.

U Analizi se, između ostalog, navodi da Ministarstvo pravde nije vršilo nadzor u odnosu na vođenje finansijskih knjiga izvršitelja, pa je neophodno da tu kontrolu izvrši Poreska uprava. Međutim, **nemamo podatke da li su ove preporuke realizovane**. Naime, Ministarstvo pravde je bilo zaduženo da nastavi praćenje funkcionisanja sistema izvršenja i preprijeti analizu efikasnosti za period septembar 2015 - septembar 2016. godine, ali o tome nema podataka⁵⁹

Iz nevladinog sektora kao poseban problem navode **nedovoljan nivo odgovornosti u sistemu javnih izvršitelja, koji je prepoznat kroz nedovoljno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u njihovom radu**.⁶⁰

Vlada izvještava da je jedinstveni **softverski program** za rad javnih izvršitelja instaliran u svim kancelarijama i **koristi se** za evidenciju rada po predmetima od prošle godine. U toku je unos podataka u program za prethodne godine. Vlada navodi da je informacioni sistem nadograđen i omogućena je kolaboracija sa sistemom Poreske uprave, a ranije je uspostavljena saradnja sa Centralnom bankom i razmjena podataka o transakcionim računima izvršnih dužnika on-line putem. Vlada ne navodi da li je Ministarstvu pravde obezbjeđen pristup ovom programu.

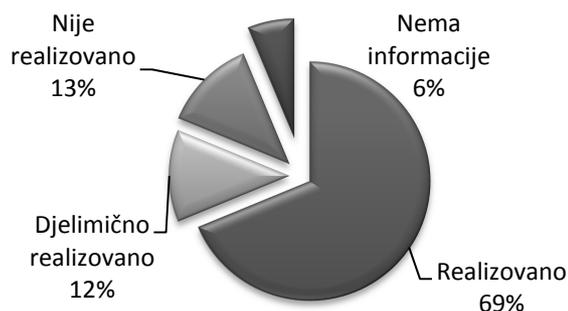
Kada je u pitanju stepen naplate, troškovi i trajanje izvršnog postupka, podaci za 2016. godinu nisu dostupni. **U 2015. stepen naplate je bio oko 20%**, jedan procenat više nego u prethodnoj godini kada su izvršitelji počeli sa radom⁶¹. **Troškovi javnih izvršitelja su bili preko 4.9 miliona eura** u 2015. godini, dok su u godini prije toga bili oko 2.7 miliona. **Prosječna dužina trajanja postupka** u toku te dvije godine **je bila 75.5 dana**, s tim što je u predmetima u kojima nije izjavljen prigovor iznosila 56 dana, a u predmetima u kojima jeste 95 dana.

1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

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

U ovoj oblasti realizovano je 11 mjera, djelimično su sprovedene dvije, dvije nisu realizovane, dok o realizaciji jedne mjere nemamo podatke.

Prema ocjenama Vlade realizovano je devet mjera, za četiri navodi da se realizuju u kontinuitetu, jedna je djelimično sprovedeno, a dvije mjere nisu realizovane.



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

⁵⁹ Zaključkom Vlade Ministarstvo pravde je bilo zaduženo da nastavi praćenje efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja i do kraja 2016. preprijeti analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja za period septembar 2015 - septembar 2016. godine.

⁶⁰ Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Analiza, Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori, Efekti I faze od 2013 – 2016 godine*, Podgorica 2017. godine.

⁶¹ U period od 01. 01. - 30. 09. 2015. godine skoro 19 hiljada predmeta je naplaćeno preko 57 miliona eura od preko 287.3 miliona koje je trebalo naplatiti. U 2014. je u 11 hiljada predmeta naplaćeno skoro 30 miliona od oko 150 miliona.

Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je usvojen krajem 2015. godine, na osnovu prethodno urađenih analiza⁶², ali mišljenja eksperata nisu javno dostupna⁶³. Tim zakonom je Centar uspostavljen kao samostalna institucija⁶⁴, a ministar pravde je u novembru 2015. proglasio sastav Upravnog odbora Centra.

Zakonom je propisano da se sredstva za rad Centra obezbjeđuju u iznosu od 2% budžeta opredijeljenog za sudstvo i državno tužilaštvo. Međutim, **budžet Centra je dvostruko manji od zakonom propisanog**. Naime, u prošloj godini, budžet te institucije je bio skoro 400 hiljada eura, a u tekućoj je povećan na oko 450 hiljada, što predstavlja nešto preko 1% budžeta sudstva i tužilaštva⁶⁵.

Obezbijeđen je manji dio budžetskih sredstava za redovne obuke sudija i tužilaca, pa se one uglavnom finansiraju iz grantova međunarodnih organizacija. U toku 2016. Centar je utrošio preko 353 hiljade eura za finansiranje obuka, od čega je iz budžeta obezbijeđeno samo oko 50 hiljada. U toku 2015. utrošeno je preko 248 hiljada, od čega samo 30 hiljada iz budžeta.

U prošloj godini Centar je organizovao 51 obuku za 752 nosioca pravosudne funkcije, a u godini prije toga je održano 50 obuka i seminara za 769 učesnika.

Centar ima skoro četiri puta manje zaposlenih nego što je predviđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji koji je usvojen početkom prošle godine⁶⁶, pa umjesto 19 ima samo pet zaposlenih⁶⁷. U 2016. godini je završena tenderska procedura za zakup prostorija.

Analiza potreba zapošljavanja pripravnika u sudovima i državnom tužilaštvu je izrađena u junu 2014. godine. **U toku je izrada Pravidnika o programu stručnog osposobljavanja za pripravnike.** U međuvremenu, sudovi imaju svoje pravilnike, a tužilaštvo svoje programe obuke. Predsjednici sudova i rukovodioci tužilaštava izrađuju izvještaje o sprovođenju programa obuke.

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

Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu je donijet u julu 2016. godine i njime je uvedena obaveza polaganja prijemnog ispita nakon završenog pravnog fakulteta za obavljanje pripravničkog rada, izmijenjeni su uslovi za polaganje pravosudnog ispita i uvedena ocjena na pravosudnom ispitu. Nije donešen Pravilnik o načinu i programu polaganja pravosudnog ispita, pa nisu formirane ni komisije za polaganje, iako je rok za sprovođenje tih mjera istekao prije više od godinu dana.

⁶² Još u 2013. godini je rađena Analiza institucionalnih potreba Centra i Predlog opisa poslova.

⁶³ Vlada izvještava da je, ekspert koga je postavila Evropska komisija, u julu 2015. godine dao mišljenje na Nacrt Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, ali ne i kakvo je mišljenje, a od nadležnih ministarstava nismo dobili mišljenje eksperta. Takođe, nije jasno da li je konačni tekst zakona usklađen sa mišljenjem eksperta. Vlada ne pominju da li je Nacrt zakona dostavljan ekspertima Savjeta Evrope.

⁶⁴ Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, kako se institucija zvala prije donošenja Zakona, bio je organizaciona jedinica Vrhovnog suda.

⁶⁵ U 2016. godini budžet za sudstvo i tužilaštvo iznosio je 34.184.820, a u 2017. godini iznosi 34.368.994 eura.

⁶⁶ Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu koji je donijet u martu 2016. godine je sistematizovano 19 radnih mjesta.

⁶⁷ Troje je preuzeto iz Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, direktor Centra je zaposlen putem javnog konkursa a jedan namještenik je zaposlen putem internog konkursa.

1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca

Donijete su podsticajne mjere za trajno i privremeno dobrovoljno premiještanje sudija. Sistem trajnog dobrovoljnog upućivanja sudija u drugi sud je uspostavljen zakonom, ali je upitna njegova primjena, jer odluke o raspoređivanju sudija ne sadrže obrazloženja. Nema posebnih stimulativnih mjera za privremeno premiještanje tužilaca, osim za rad u Specijalnom tužilaštvu gdje dobijaju poseban dodatak, ali je ta praksa rjeđa u tužilaštvu nego u sudstvu.

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

U 2016. godini dvoje sudija iz Apelacionog suda i osam sudija Vrhovnog suda su privremeno premješteni u Viši sud u Podgorici, a u 2014. 10 sudija Vrhovnog suda upućeno je na rad u Viši sud u Podgorici i četvero sudija osnovnih sudova je upućeno na rad u druge sudove⁶⁸.

Nema podataka da je Tužilački savjet usvajao posebne podsticajne mjere za privremeno ili trajno premiještanje tužilaca. Iz te institucije su naveli da za vrijeme rada u Specijalnom tužilaštvu, upućeni državni tužilac ima pravo na zaradu u visini zarade specijalnog tužioca, specijalni dodatak⁶⁹ i troškove stanovanja, odnosno putovanja.

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

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

U 2016. godini je, na osnovu internog oglasa, dvoje sudija dobrovoljno premješteno iz suda u Nikšiću, a jedan iz Herceg Novog u Osnovni sud u Podgorici. Odluke o trajnom raspoređivanju ovih sudija⁷⁰ **ne sadrže adekvatna obrazloženja** zašto su izabrane navedene sudije, odnosno nemaju obrazloženje i razloge zašto je određen kandidat dobio prednost u odnosu na druge kandidate⁷¹. U toku 2015. godine četvero sudija Privrednog suda u Bijelom Polju je premješteno u Privredni sud Crne Gore u Podgorici.

⁶⁸ U 2015. nije bilo privremenih premijestanja, ali je krajem te godine donijeta odluka za premijestanje sudija u 2016.

⁶⁹ Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru je usvojen u februaru 2016. godine i njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Zakon o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija. Tim Zakonom je propisan specijalni dodatak za zaposlene koji rade na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina.

⁷⁰ 01-2482/16-1, Podgorica, 11.05.2016. godine i 01-4949/16-1 Podgorica, 16. septembra 2016. godine.

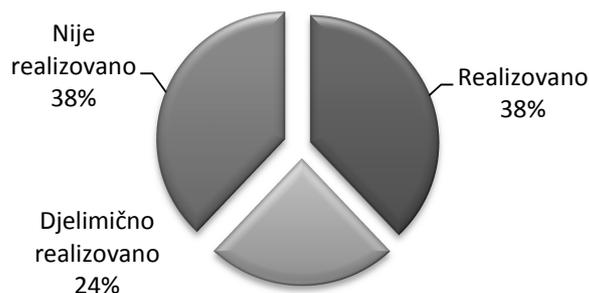
⁷¹ Nisu obrazložene potrebe sudova u kojima sudije, koje su prijavljene, vrše funkciju kao i suda u koji treba da se rasporede – što je jedan od kriterijuma za trajno raspoređivanje sudija. Takođe, nema obrazloženja ni kako je cijenjen drugi kriterijum koji se tiče rezultata rada sudija.

1.5. PROCESUIRANJE RATNIH ZLOČINA PRED DOMAĆIM ORGANIMA

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

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

Prema podacima Vlada sedam mjera se sprovodi u kontinuitetu, a jedna je realizovana.



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

U Izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Vlada navodi da su u 2016., 2015. i 2013. godini izrađeni posebni izvještaji u vezi sa krivičnim djelima iz oblasti ratnih zločina. Međutim, čak i ukoliko postoje, ti izvještaji nisu dostupni javnosti, jer su nam iz Specijalnog državnog tužilaštva, nadležnog za njihovu izradu, saopštili da ih nisu sačinjavali.

Vlada navodi da je svih šest procesuiranih predmeta, "Štrpci", "Klapuh", "Deportacija", "Kaludžerski Laz", "Bukovica" i "Morinj", okončano pravosnažnim sudskim presudama⁷².

Donijete su tri osuđujuće presude za slučajeve:

- **"Štrpci"** - jedno lice je osuđeno na 15 godina⁷³,
- **"Klapuh"** - jedno lice je osuđeno na osam mjeseci i izdržao je kaznu za pomaganje, ostala četvorica osuđeni u odsustvu na 20 godina i nikad nisu izdržali kaznu⁷⁴ i
- **"Morinj"** - četiri lica na kazne zatvora u trajanju od dvije do četiri godine⁷⁵.

Oslobađajuće presude su donijete za tri predmeta: u slučaju "Bukovica" je oslobođeno sedam lica⁷⁶, u predmetu "Deportacija" je oslobođeno devet optuženih⁷⁷, a u slučaju "Kaludžerski laz" osam lica⁷⁸.

⁷² Od ovih šest predmeta, četiri su bila zavšena pravosnažnim presudama u trenutku izrade Akcionog plana za Poglavlje 23. – i to "Štrpci", "Klapuh", "Deportacija" i "Bukovica", a preostala dva su bila u toku.

⁷³ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>.

⁷⁴ Jedno lice je uhapšen na granici Srbije i BiH po poternici Crne Gore i sad je u ekstradicionom pritvoru u Srbiji. *Tea Gorjanc-Prelević, Izvršna direktorica, Akcija za ljudska prava*

⁷⁵ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu*, 8. oktobra 2014. godine.

⁷⁶ Viši sud je naveo da je sve što su optuženi pripadnici vojske i policije radili na terenu Bukovice bilo u skladu sa Pravilima službe. Viši sud je, takođe, zaključio da nije dokazano da je postojao sistematski ili rasprostranjen napad na civilno stanovništvo, što je inače preduslov za postojanje zločina protiv čovječnosti.

⁷⁷ Iz teksta presude Višeg suda nesumnjivo proizilazi da su optuženi sa teritorije Crne Gore na teritoriju tzv. Srpske Republike u Bosni i Hercegovini izvršili nezakonito preseljenje ili deportaciju civila, kao i uzimanje talaca za razmjenu ratnih zarobljenika, protivpravno zatvaranje i lišavanje prava na suđenje. Međutim, prema prvostepenom sudu, sve ove radnje

Iz nevladinog sektora ukazuju da su presude nesrazmjerne zločinima i ne zadovoljavaju pravdu.⁷⁹ Podvlači se da **ni u jednom procesu** koji se odnosi na ratne zločine **nije utvrđena odgovornost komandnog lanca, a osuđeni su nesumnjivo bili na njegovom kraju** i nijesu mogli sprovesti djela za koja su osuđeni bez znanja nadređenih, a ni bez znanja i odobrenja viših komandnih instanci. Prema mišljenju NVO optužnice su neizvedene i nedorečene, a **sudovi dozvoljavaju da ovi postupci neprimjereno dugo traju uz česte i neshvatljive procesne propuste.**⁸⁰

Akcija za ljudska prava smatra da je Apelacioni sud dao svoj doprinos nekažnjivosti ratnih zločina time što je zauzeo **neosnovan stav u predmetu "Bukovica" da se zločini počinjeni tokom devedesetih godina prošlog vijeka ne mogu procesuirati kao zločini protiv čovječnosti**, i to zato što u vrijeme izvršenja djela nije postojao međunarodni akt ratifikovan od strane SR Jugoslavije u kojem bi bila propisana zabrana zločina protiv čovječnosti. Oni smatraju da je ovaj stav Apelacionog suda, podržan i od Vrhovnog suda Crne Gore, je neosnovan, zato što je dovoljno da protivpravnost zločina protiv čovječnosti i elementi tih zločina budu utvrđeni pravilima međunarodnog *običajnog* prava, a ta pravila ne moraju biti kodifikovana u "međunarodnom aktu", odnosno "propisima", kako pogrešno tvrdi Apelacioni sud⁸¹.

Nakon 2014. godine, nema novih sudskih postupaka i presuda. Prema mišljenju Evropske komisije sudske odluke koje su do tada donijete sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava⁸².

Strategija za istraživanje ratnih zločina donijeta je u maju 2015. godine. Akcija za ljudska prava navodi da **nije izvršena revizija okončanih predmeta koji nisu pravilno procesuirani iako je to bilo predviđeno Strategijom**⁸³.

Specijalno državno tužilaštvo navodi da se, na kraju 2016. godine, šest predmeta nalazi u fazi izviđaja, dok je jedan u fazi istrage, u pritvoru se nalazi jedno lice i nema podignutih optužnica. Specijalno tužilaštvo je u 2016. godini uputilo 59 zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć stranim pravosudnim organima, a u istom periodu je odgovorilo na 42 zamolnice za pružanje međunarodne pravne pomoći.

Međutim, iz NVO Anima navodi da se za pojedine slučajeve se ne zna u kojoj su fazi postupka, kao što je slučaj "Foča" 1992.-1993. i status krivične prijave od 2012. vezane za predmet "Deportacija"⁸⁴.

U prošloj godini je organizovana jedna studijska posjeta i jedna obuka o ratnim zločinima kojoj je prisustvovalo 37 predstavnika sudstva, tužilaštva i policije, a u prethodnim godinama su održane tri obuke za pedesetak učesnika.

Od 2013. godine, kada je štitila osam lica, **Uprava policije nije sprovođila mjere zaštite svjedoka u predmetima ratnih zločina i žrtvama krivičnih djela ratnih zločina.** Institucije navode da je razlog tome to što nije bilo novih postupaka.

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

⁷⁸ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>; Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

⁷⁹ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

⁸⁰ Ana Nenezić, Koordinatorka programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

⁸¹ Akcija za ljudska prava, *Izveštaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>.

⁸² Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

⁸³ Tea Gorjanc-Prelević, *Izvršna direktorica*, Akcija za ljudska prava.

⁸⁴ Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

Centar za građansko obrazovanje smatra da **ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite i podrške svjedoka**, niti uvjerenje potencijalnih svjedoka da neće biti zloupotrijebljeni. U najvećem broju slučajeva su svjedoci najčešće i sami žrtve koje žive u stalnoj nesigurnosti ili vrlo često nailaze u svakodnevnom životu na počinitelje zločina⁸⁵.

NVO Anima smatra su **svjedoci često iznurivani procesima koji predugo traju i neprimjerenim ponašanjem** prema njima, a u slučaju “Deportacije” Slobodan Pejović, koji je prvi progovorio o zločinu, bio je izložen uništavanju imovine, prijetnjama njemu i porodici, fizičkim napadima i na kraju je denunciran na način što je optužen za glavnog aktera zločina⁸⁶.

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

Za 2016. nam je dostavljen samo jedan Izvještaj o postupanju u predmetima za novčanu naknadu štete civilnim žrtvama ratnih zločina, koji obuhvata 2015. godinu i prvu polovinu 2016. godine, dok podatke za drugu polovinu 2016. godine nismo dobili od Sudskog savjeta niti su objavljeni u posljednjem izvještaju Vlade. Na kraju juna prošle godine⁸⁷, pravosnažno je donešeno 110 odluka kojima je ukupno dosuđeno preko **milijun eura štete civilnim žrtvama ratnih zločina**. Još 10 odluka kojima je usvojen tužbeni zahtjev nisu pravosnažne i njima je dosuđeno skoro 62 hiljade eura.

Centar za građansko obrazovanje smatra da u Crnoj Gori, što se tiče odšteta civilnim žrtvama rata, **ima određenog napretka i praksa jeste mnogo bolja nego kod država u regionu koje su bile involvirane u ratne događaje devedesetih godina**. Međutim, **i danas postoje slučajevi**, uključujući i preživjele članove porodica žrtava prinudnog nestanka, **koji još uvijek nijesu dobili adekvatnu reparaciju**⁸⁸ ili postoje odluke suda o odlaganju ovih postupaka što ima za rezultat odlaganje njihovih prava na obeštećenje koja su zagarantovana međunarodnim i drugim standardima kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava.⁸⁹

NVO Anima smatra da ni u jednom slučaju obeštećenja pravda nije zadovoljena i da praksa pokazuje da se više vodilo računa o osobama koje su pod sumnjom za zločin nego o svjedocima i žrtvama. Optuženi u slučajevima “Deportacija” i “Bukovica” su oslobođeni zbog nedostatka dokaza, iako je država prihvatila odgovornost u vidu nadoknade nematerijalne štete žrtvama i njihovim porodicama.⁹⁰

⁸⁵ Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

⁸⁶ Ljupka Kovačević, koordinatorica, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

⁸⁷ Nije moguće precizno utvrditi na koji period se odnosi dodjeljeno obeštećenje.

⁸⁸ Pored obeštećenja, reparacije uključuju i verifikaciju činjenica i potpuno i javno objavljivanje istine o zločinu, potragu za nestalima, javno izvinjenje, kažnjavanje lica odgovornih za povrede, komemoracije i odavanje počasti žrtvama, kao i uključivanje istine o zločinu u nastavni materijal svih nivoa obrazovanja.

⁸⁹ Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

⁹⁰ Ljupka Kovačević, koordinatorica, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

2. BORBA PROTIV KORUPCIJE

Usvojeni su mnogi važni antikorupcijski zakoni i donešena brojna podzakonska akta, uspostavljene su nove i pojačani su kapaciteti postojećih institucija kroz dodatno zapošljavanje i obuke. Međutim, sprovođenje novih propisa još uvijek ima vrlo ograničene rezultate, a istraživanja međunarodnih organizacija pokazuju da nema većeg napretka u oblasti borbe protiv korupcije.

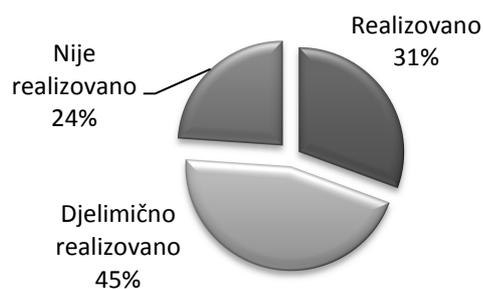
Uspostavljena je nova institucija za prevenciju korupcije, ali njen rad nije dovoljno transparentan, a rezultati su vrlo skromni. Nema napretka u oblasti sprečavanja konflikta interesa i nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera, a uprkos izmjenama zakonskog okvira broj otkrivenih slučajeva je vrlo mali. Sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna, dok mnoge informacije o finansiranju partija nisu dostupne javnosti. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka. Sproveden je dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave, ali proces zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja službenika nije unaprijeđen. Postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti, čak i nakon sudskih presuda u korist transparentnosti.

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

Formirano je novo Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije, ali nije bilo utvrđivanja odgovornosti tužilaca za prethodne propuste u radu. Većina pravosnažnih presuda donijetih prošle godine je oslobađajuća, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika, dok je veliki broj slučajeva odbijen zbog zastare. Primjenom novog zakonskog instituta, sporazuma o priznanju krivice, osuđeni za korupciju su dobili kazne ispod zakonskog minimuma. Nema pomaka kada su u pitanju finansijske istrage, a u prethodne dvije godine oduzeta je imovina simbolične vrijednosti. Novim zakonom se predviđaju uslovi za oduzimanje imovine koji su povoljniji za okrivljene.

U ovoj oblasti u potpunosti su realizovane 64 mjere, 95 je djelimično sprovedeno, a realizacija 50 mjera nije ni otpočela.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je 87 mjera, 82 se realizuju u kontinuitetu jedna 12 ih je djelimično sprovedeno, 10 nije realizovano a za 19 nije data ocjena realizacije mjere.



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

2.1. PREVENTIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

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

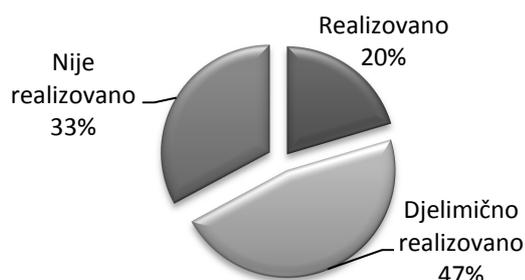
Sproveden je dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave. Proces zapošljavanja nije transparentan, a nije uspostavljan sistem napredovanja na osnovu rezultata. Postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti. Izmjenama zakona nije obezbijeđena adekvatna prevencija korupcije u javnim nabavkama.

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

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

U ovoj oblasti u potpunosti je realizovana 31 mjera, 71 je djelimično sprovedena, a realizacija 50 mjera nije ni otpočela.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je 45 mjera, 82 se realizuju u kontinuitetu, šest mjera je djelimično sprovedeno, osam nije realizovano a za 19 mjera nema ocjene.



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

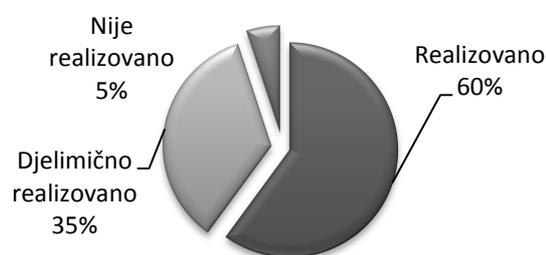
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira

Nova institucija, Agencija za sprječavanje korupcije, je od januara 2016. godine zadužena za kontrolu finansiranja političkih partija, konflikt interesa javnih funkcionera, zaštitu zviždača, lobiranje i integritet javnog sektora.

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

U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 12 mjera, 7 je djelimično sprovedeno, a realizacija jedne mjere nije ni otpočela.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je skoro dvostruko više, odnosno 15 mjera, tri se realizuju u kontinuitetu jedna mjera je djelimično sprovedena, a jedna nije realizovana.



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

Uprkos izmjenama institucionalnog okvira i uspostavljanju nove institucije, **indikator međunarodnih organizacija pokazuju da Crna Gora ne ostvaruje ozbiljniji napredak po pitanju borbe protiv korupcije.** Rejting Crne Gore opada na listi organizacije Freedom House, koja našu zemlju ocjenjuje kao djelimično slobodnu i navodi da je korupcija problem koji je široko rasprostranjen.⁹¹

Prema nalazima Svjetskog ekonomskog foruma, u poslednjih pet godina, stanje u oblasti etike i korupcije se iz godine u godinu pogoršava.⁹² Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International za 2016. je nominalno veći za jedan bod, ali je pozicija države za tri mjesta lošija u odnosu na prošlu godinu.⁹³

⁹¹ Prema raspoloživim podacima, rezultat za Crnu Goru u 2016. bio je 60 od sto poena, da bi za 2017. opao 59. Od 2016. godine Crna Gora se vodi kao djelimično slobodna zemlja, dok je godinu ranije bila označena kao slobodna. Freedom House, *Sloboda u svijetu – Crna Gora 2016*, 2016. godine. Više informacija na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/montenegro>.

⁹² Indikator "Etika i korupcija" je u stalnom pogoršanju – u periodu 2014.-2015. godine bio je 3,74, da bi za period 2015.-2016. opao na 3,67 a u posljednjem 2016.-2017. periodu dodatno je opao na 3,54. Svjetski ekonomski forum, *Izvještaj o globalnoj kompetitivnosti za 2015-2016. godinu*, 2016. godina. Više informacija na: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=MNE>.

⁹³ U 2015. godini Crna Gora je sa indeksom percepcije korupcije 44 bila rangirana na 61. mjestu na globalnom nivou, dok se 2016. godine sa indeksom 45 nalazi na 64. mjestu od ukupno 176 zemalja. Transparency International, *Indeks percepcije korupcije za 2016., januar 2017. godine*. Više informacija na: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

Model za unapređenje institucionalnog i normativnog antikorupcijskog preventivnog okvira je sačinjen u novembru 2013. godine i sadržao je svih pet oblasti predviđenih Akcionim planom, ali ne i jasan Plan implementacije. Na osnovu smjernica iz modela urađen je **Zakon o sprječavanju korupcije** koji je usvojen krajem 2014. godine. Primjena tog zakona je započela **1. januara 2016. kada je počeo rad Agencije za sprječavanje korupcije**. Nema informacija da li je zakon usklađen sa ekspertskim mišljenjem Evropske komisije, jer ono nije dostupno javnosti. Prilikom utvrđivanja predloga zakona, **Vlada je odbila 98 predloga** podnijetih od strane četiri nevladine organizacije⁹⁴, Pravnog odjeljenja ambasade Sjedinjenih Američkih Država i Ministarstva finansija.

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

Radna grupa za izradu podzakonskih akata Agencije formirana je od strane Ministarstva pravde u januaru 2015. godine. Ta radna grupa nije uključivala predstavnike zakonodavne i sudske vlasti, kao ni NVO. Usvojeno je 12 podzakonskih akata, uz podršku TAIEX misije EU, ali izvještaji te misije nisu dostupni javnosti, pa se ne zna da li su i u kojoj mjeri su podzakonska akta usklađena sa standardima i preporukama eksperata. Prije usvajanja podzakonskih akata održane su konsultacije sa NVO sektorom, ali nema zvaničnih informacija o broju prihvaćenih, odnosno odbijenih predloga, jer nema izvještaja sa konsultacija. Sa druge strane, od komentara koje je dostavio MANS, usvojena je patina. Iz zapisnika sa sjednica Savjeta Agencije može se zaključiti da dio primjedbi članova tog tijela koji su se pozivali na mišljenja stranih eksperata nije uključen u podzakonska akta.

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

Medijima je prvo bilo omogućeno da prate sjednice Savjeta, zatim je izmijenjen Poslovnik i sjednice su zatvorene za javnost, i tek **nakon poslednjih izmjena Poslovnika**, usvojenih sredinom prošle godine, **mediji ponovo mogu da prate rad Savjeta**. Međutim, tim izmjenama Poslovnika, **onemogućeno je praćenje sjednica Savjeta od strane NVO**, što je bila praksa od početka uspostavljanja tog tijela. Umjesto toga, NVO mogu da učestvuju na sjednicama isključivo ukoliko predaju material za raspravu i dobiju podršku većine članova Savjeta.

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

Skupština je izabrala članove Savjeta Agencije na predlog Odbora za antikorupciju u junu 2015. godine. NVO koje se bave ovom oblašću više puta su izrazile zabrinutost zbog činjenice da su **četiri od pet članova Savjeta politički obojene ličnosti**, i to troje iz partije na vlasti i jedan iz opozicione stranke.⁹⁵ Protiv jednog člana Savjeta je vođen postupak za utvrđivanje sukoba interesa, ali je Upravni sud utvrdio da ima pravo da bude član Savjeta, iako je zaposlen u državnoj revizorskoj instituciji. Predsjednica Savjeta je istovremeno sekretarka Administrativnog odbora Skupštine.

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

⁹⁴ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i Institut Alternativa.

⁹⁵ Centar za istraživanje i monitoring, *Agencija za sprječavanje korupcije – da li smo spremni?*, Podgorica, 9. mart 2016. godine.

Aktom o sistematizaciji predviđeno je da u Agenciji bude 55 radnih mjesta, a do kraja 2016. godine popunjeno je 50. Na početku rada Agencija je preuzela 23 službenika Komisije za sprječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, a preostalih 27 je zaposleno na osnovu javnih konkursa.

Softverska aplikacija za analizu i obradu podataka djelimično je razvijena. Do kraja 2016. godine razvijeni su moduli koji se odnose na oblasti lobiranja, zviždača, sukoba interesa i finansiranja političkih subjekata. Tek treba da se razvije modul koji se tiče planova integriteta, da se unaprijedi modul koji se tiče praćenja izbornih kampanja i da se obezbijedi povezivanje i sigurna razmjena podataka sa drugim institucijama.

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

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

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

Zakon o lobiranju donijet je u decembru 2014. godine i sadrži jasne procedure lobiranja i obavezu vođenja registra lobista. Donijeto je pet podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o lobiranju. Vlada cijeni da se Zakon o lobiranju sprovodi kontinuirano, ali ne postoji ni jedan registrovani lobista, što ukazuje da se aktivnosti lobiranja sprovode izvan postojećeg pravnog okvira.

Prvi izvještaj o radu u toku 2016. Agencija je dužna dostaviti do kraja prvog kvartala tekuće godine. Ipak, iz kvartalnih izvještaja koje je direktor Agencije dostavljao Savjetu te institucije u toku prošle godine, vidljiv je pokušaj da se velikim brojem statističkih podataka prikrije nedostatak konkretnih rezultata.

Najbolji primjer je oblast konflikta interesa, gdje **ni jedan visoki javni funkcioner nije snosio veće posljedice zbog prikrivanja imovine,** iako Agencija na prvi pogled ima bogatu statistiku. Tako je u prvih devet mjeseci 2016. godine ta institucija pokrenula 350 prekršajnih postupaka zbog raznih vrsta kršenja odredbi o sukobu interesa javnih funkcionera. Okončan je 151 predmet i izrečeno je 105 novčanih kazni ukupne vrijednosti 24,823 eura. To znači da je prosječna kazna koji su funkcioneri morali da plate zbog kršenja Zakona o konfliktu interesa 236 eura, iako je zakonom propisano da ona mora biti od 500 do 2000 eura.

Agencija je donijela 60 odluka o nespojivosti javnih funkcija na osnovu kojih su razriješena 23 funkcionera, 17 je dobilo opomenu, a ostali postupci su u toku. Agencija je provjerila imovinske kartone 1.320 javnih funkcionera od ukupno 4,4 hiljade i utvrdila da je samo 48 prijavilo nepotpune podatke. Na osnovu toga je donijeto 19 odluka da je Zakon prekršen, dok su ostali slučajevi u toku. Nije bilo slučajeva ustupljenih tužilaštvu.

Prema mišljenju svih relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija, **rad Agencije u oblasti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja nije bio na adekvatnom nivou** (detaljne informacije o radu Agencije u ovoj oblasti date su u poglavlju 2.1.4. finansiranje političkih subjekata).

Zanimljivo je da je Agencija pokrenula preko 80 prekršajnih postupaka protiv više od 20 političkih subjekata na nacionalnom i lokalnom nivou, ali ni jedan protiv najveće, vladajuće partije. Ta institucija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti vezane za kontrolu objavljivanja podataka o potrošnji državnih organa. Agencija je odbacila nekoliko hiljada prijava NVO sektora sa obrazloženjem da nema mandat da se bavi analizom sadržaja podataka o potrošnji institucija u predizbornom periodu. **Upravni i Vrhovni sud utvrdili su da je odluka direktora Agencije konačna, odnosno da podnosioci prijava nemaju pravnih mehanizama da te odluke dovedu u pitanje, što onemogućava kontrolu zakonitosti rada ove institucije.**

U periodu prvih devet mjeseci 2016. godine zviždači su Agenciji podnijeli ukupno 46 prijava o ugrožavanju javnog interesa i sedam zahtjeva za zaštitu. Na osnovu toga donijeta su samo četiri mišljenja koja ukazuju na postojanje korupcije, dok su dva još uvijek u izradi, a šest predmeta je ustupljeno tužilaštvu. Takođe, donijeta su četiri mišljenja po zahtjevima za zaštitu zviždača, od čega dva pozitivna i dva negativna, dok su tri u obradi. Na osnovu ova dva pozitivna mišljenja Agencija je dala preporuku jednoj instituciji, ali nema informacija o broju realizovanih preporuka.

Procedure postupanja sa zviždačima propisane su posebnim podzakonskim aktom⁹⁶ koji ima samo nekoliko članova i ne uređuje detaljni procedure postupanja po prijavi, niti bliže određuje pojmove iz zakona. Na primjer, nije propisano na osnovu čega neko dobija status "lica povezanog sa zviždačem" kakvu vrstu pravne zaštite Agencija pruža zviždaču i na koji način i slično. Ovo je posebno značajno kada se ima u vidu slučaj koji je skrenuo veliku pažnju javnosti, vezan za moguću zloupotrebu državnih sredstava od strane vladajuće partije. U tom predmetu Agencija je vrlo usko tumačila procedure i odbacila prijavu, umjesto da obezbijedi pravnu pomoć zviždaču da je na pravilan način podnese. **Mehanizmi zaštite zviždača ne daju rezultate u praksi.** Za sada dva zviždaca uživaju zaštitu Agencije, a jedan od njih podnio tužbu za mobing na radnom mjestu, tokom trajanja zaštite.⁹⁷

Mediji u kontinuitetu ukazuju na slabe rezultate Agencije u toku prve godine njenog postojanja i nedostatak transparentnosti u radu, kao i na ozbiljan politički uticaj na direktora i većinu članova Savjeta.⁹⁸ Evropska unija u Izvještaju o napretku upozorava da Agencija mora raditi transparentno i nezavisno i da mora pokazati proaktivan stav prema svom poslu u svim oblastima u kojima po Zakonu ima mandat da djeluje.⁹⁹

⁹⁶ Pravilnik o bližem načinu postupanja o prijavi zviždača.

⁹⁷ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija, 17. februara 2017. godine.

⁹⁸ Dnevna novina DAN, *Politički uticaj ugrožava profesionalni rad*, Podgorica, 16. januar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=528531&datum=2016-01-16&naslov=Politi%20uticaj%20ugro%BEava%20profesionalni%20rad>.

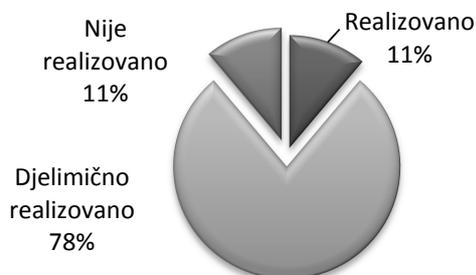
⁹⁹ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera

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

Prema zvaničnim izvještajima Vlade Crne Gore, u ovoj oblasti realizovane su četiri mjere, dok se pet realizuje u kontinuitetu.

Ipak, analiza pokazuje da je stvarno stanje znatno drugačije – samo jedna mjera je realizovana, sedam je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije realizovana.



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

Analiza procjene usaglašenosti odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa sa međunarodnim standardima pripremljena je u avgustu 2013. godine od strane međunarodnog eksperta i javno je dostupna. Od šest oblasti koje je trebalo da pokrije u skladu sa Akcionim planom, analiza je obuhvatila samo polovinu¹⁰⁰. Analiza se nije bavila definicijom javnog funkcionera, krugom i kategorijom lica koja su dužna da prijavljuju imovinu, prekršajnim sankcijama i njihovom primjenom i ukidanjem naknada za članstvo u upravnim odborima.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa usvojen je u decembru 2014. godine, sa ciljem da se sprovodi godinu dana, do početka 2016. kada je počela primjena Zakona o sprječavanju korupcije, koji sadrži istovjetne odredbe u vezi sprječavanja sukoba interesa. Od pet oblasti čija je izmjena predviđena Akcionim planom, novim zakonskim rješenjima pokrivene su tri¹⁰¹. **Zakon nije obezbijedio da javni funkcioneri dodatne funkcije u upravnim odborima državnih preduzeća i institucija obavljaju bez naknade, niti su značajno precizirane ili proširene sankcije koje se odnose na kršenje odredbi o sukobu interesa.**

Nakon usvajanja Zakona, Komisija za sprječavanje sukoba interesa donijela je šest podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje Zakona u toku prvog kvartala 2015.¹⁰² Komisija nije pripremila i objavila godišnji izvještaj o radu za 2015. godinu, jer je ovoj instituciji istekao mandat¹⁰³.

¹⁰⁰ Tri oblasti koje su pokrivene analizom su: (1) ovlaštenja u dijelu provjere imovinskih kartona uz poštovanje pravila o zaštiti ličnih podataka; (2) utvrđivanje prepreka za pristup potrebnim bazama podataka za provjeru imovine i (3) eventualno uvođenje obrasca izjave o provjeri bankarskog računa javnog funkcionera.

¹⁰¹ Tri oblasti pokrivene izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, odnosno Zakona o sprječavanju korupcije su: (1) proširenje kruga i kategorije lica koja su dužna da prijavljuju imovinu; (2) preciznije su propisana ovlaštenja u dijelu provjere imovinskih kartona, (3) nova rješenja u cilju potpune primjene Zakona, a u vezi ograničenja koja propisuju pojedini zakoni (Zakon o bankama - provjera bankarskih računa uz saglasnost javnog funkcionera; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti - objavljivanje podataka o javnim funkcionerima).

¹⁰² Usvojena podzakonska akta su: (1) Pravila o postupku pred KSSI, (2) Poslovnik o radu KSSI, (3) Obrazac Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera (koji sadrži i Obrazac Izjave za javne funkcionere kojim se daje saglasnost Komisiji za pristup podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija), (4) Obrazac Evidencije Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, (5) Obrazac Izvoda iz Evidencije poklona i (6) Obrazac za Javni katalog poklona.

¹⁰³ Dostupni su samo podaci za prvu polovinu 2015. godine, kada Komisija navodi da je izvršila provjeru preko 1200 imovinskih kartona i utvrdila da preko 200 nije tačno prijavilo prihode i imovinu. Pokrenut je prekršajni postupak protiv 140 funkcionera, ali nema informacija o ishodu postupaka. Za skoro 70 funkcionera utvrđeno je postojanje značajne razlike u imovinskom stanju, a samo u osam takvih slučajeva je pokrenut prekršajni postupak, i ponovo nema informacija o njihovom

Prema posljednjem izvještaju EK, nije napravljen veliki napredak u uspostavljanju bilansa slučajeva u oblasti konflikta interesa, a prekršajne sankcije nisu efektivne.¹⁰⁴ Takva praksa se nastavlja i u toku 2016. kada je nadležnosti Komisije preuzela Agencija za sprječavanje korupcije.

Tokom prvih devet mjeseci 2016. Agencija je provjerila je 1320 imovinskih kartona, od čega je utvrđeno da je svega **48 funkcionera netačno prijavilo prihode i imovinu**. Zbog toga su pokrenuti prekršajni postupci, a u 19 slučajeva su izrečene **novčane kazne ukupne vrijednosti nešto preko 5.000 eura**. (detaljni statistički podaci za rad Agencije u ovoj oblasti dati su u prethodnom poglavlju – 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije). **Od svog uspostavljanja, Agencije nije prijavila tužilaštvu ni jedan slučaj vezan za imovinu i sukob interesa javnih funkcionera.**

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je razvila idejno rješenje za pristup bazama podataka drugih institucija. Ipak, do kraja 2015. godine ta institucija je obezbijedila puni pristup samo bazama Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je elektronska razmjena informacija sa Komisijom za hartije od vrijednosti, Poreske uprave i Uprave za nekretnine bila djelimična. Nije bio podataka o uspostavljanju elektronske razmjene podataka sa Ministarstvom pomorstva i saobraćaja, Ministarstvom finansija, Upravom za javne nabavke i Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Agencija za sprječavanje korupcije još uvijek nema automatski pristup bazama podataka nadležnih organa, za šta postoje tehnički preduslovi. Pristup će biti omogućen tek nakon što se potpišu sporazumi o saradnji sa tim institucijama što nije urađeno u toku prve godine rada.

U izvještajnom periodu, samo dva službenika su pohađala jednu obuku posvećenu provjeri imovinskog stanja funkcionera u Upravi za nekretnine. Preostale dvije obuke ne odnose se na temu predviđenu mjerom iz Akcionog plana. Komisija je organizovala dvije radionice za predstavnike institucija na lokalnom i državnom nivou u vezi sa poštovanjem etičkih kodeksa, a Agencije nije sprovodila ove aktivnosti.

Komisija za sprječavanje sukoba je organizovala deset seminara, emitovala jedan TV spot i sprovela ispitivanje javnog mnjenja. **Agencija nije imala javne kampanje** ili druge aktivnosti sa ciljem podizanja svijesti javnosti u oblasti sukoba interesa. Zato ne iznenađuje mali **broj prijava koje su institucijama dostavili građani** - svega 20 slučajeva tokom 2015., i **samo tri za prvih devet mjeseci 2016.** godine.

ishodu. Komisija je takođe utvrdila obrazac za praćenje preduzetih mjera od strane nadležnih organa na osnovu njenih odluka.

¹⁰⁴ Ibid.

2.1.3. Javna uprava

Sproveden je samo dio planiranih reformi preglomazne i politizovane javne uprave. Usvojen je novi zakonski okvir za rad javne uprave, ali je njegova primjena dva puta odlagana. Proces zapošljavanja nije transparentan, a nije uspostavljan sistem napredovanja na osnovu rezultata. Nema preciznih podataka o broju zaposlenih u državnoj administraciji, njihovom napredovanju ili disciplinskom gonjenju, kao ni o broju raspoloživih radnih mjesta.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, u ovoj oblasti realizovano je sedam mjera, četiri se realizuju u kontinuitetu, a samo jedna mjera je djelimično realizovana.

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



Grafik 17: Realizacija mjera u oblasti
2.1.3. Javna uprava

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

Predstavnici NVO sektora koji se bave reformom javne uprave **nisu zadovoljni kvalitetom nove Strategije i Akcionog plana**, smatraju da ti dokumenti nisu dovoljno ambiciozni da odgovore izazovima, da su u potpunosti marginalizovali oblast lokalne samouprave, a da je Vlada odbijanjem svih suštinskih predloga i sugestija NVO sektora propustila šansu da ova dokumenta unaprijedi.¹⁰⁵

Novi Zakon o upravnom postupku donijet je krajem 2014. godine, a njegova primjena trebalo je da počne 1. januara 2016. godine. U međuvremenu je zakon **dva puta mijenjan kako bi se odložio početak njegove primjene**, prvo na 1. jul 2016. a zatim **na 1. jul 2017. godine**. Zakon ispunjava svih šest kriterijuma za unapređenje predviđenih Akcionim planom za 23. pregovaračko poglavlje.

Sačinjen je plan i program obuka za sprovođenje novog Zakona o upravnom postupku i održane obuke za preko 400 službenika. Tokom 2015. godine nadležni organi su organizovali osam okruglih stolova na temu novog Zakona, dok tokom prošle godine nije bilo takvih aktivnosti, iako je odlagana primjena zakona sa obrazloženjem da je potrebno više vremena da se institucije pripreme za sprovođenje novog zakona. Nije sačinjen propagandni materijal u cilju podizanja svijesti građana u vezi sa primjenom novog Zakona.

Odsjek za strateške i analitičke poslove Upravne inspekcije je upostavljen u martu 2015. MUP navodi da je plan kontrole Upravne inspekcije donijet za 2015. i 2016. godinu, ali ta dokumenta nisu javno dostupna, kao što nisu ni godišnji izvještaji Upravne inspekcije i Komisije za žalbe. Kapaciteti Uprave za inspeksijske poslove nisu ojačani tokom 2016. godine.

¹⁰⁵ Milena Milošević, istraživačica javnih politika u Institutu Alternativa.

Upravna inspekcija je tokom 2016. povećala broj postupanja u odnosu na prethodnu godinu za 60% i utvrdila nepravilnosti u skoro 750 predmeta, na osnovu čega je pokrenula skoro 50 sankcionih postupaka.¹⁰⁶ Ipak, ta inspekcija je bila posebno neažurna u vrlo osjetljivim predmetima nadzora biračkog spiska, što potvrđuju i presude Upravnog suda.¹⁰⁷

Uprava za inspekcijske poslove je sačinila metodologiju analize rizika u vršenju inspekcijskog nadzora u junu 2015. Na osnovu nje je sprovedeno preko **700 kontrola** u toku 2016. i poslednja dva mjeseca 2015. godine, prilikom kojih je uvrđeno oko 170 nepravilnosti ali **ni jedan slučaj moguće korupcije**, pa se postavlja pitanje kvaliteta takve metodologije. Godišnji izvještaj Uprave za 2015. godinu je sačinjen i objavljen, a objavljeni su i podaci o radu za 2016.¹⁰⁸

Uprava za kadrove navodi da većina organa redovno unosi podatke u Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE), ali da taj registar ipak nije dovoljno ažuran. Prema podacima Uprave za kadrove, u državnoj upravi i službama Vlade je sistematizovano 12,7 hiljada radnih mjesta, a zaposleno je oko 10 hiljada lica, od čega oko 780 na određeno vrijeme. Zbog neažurnosti CKE, Uprava nema podatke o broju slobodnih radnih mjesta, a navodi da službenika i namještenika koji su stavljani na raspolaganje nema. Nema informacija o broju službenika i namještenika koji su napredovali, jer se ti podaci ne unose u CKE. Disciplinski je do sada odgovaralo samo 46 službenika, ali ni jedan predmet nije dostavljen tužilaštvu.

Prema mišljenju NVO, proces zapošljavanja u državnoj upravi i dalje nije transparentan, posebno u predizbornom periodu kada se povećava broj angažovanih u administraciji, obično na osnovu kratkoročnih ugovora o obavljanju poslova.¹⁰⁹ NVO smatraju da u državnoj upravi **nije uspostavljen proces napredovanja na osnovu zasluga**¹¹⁰.

Agenciji za sprječavanje korupcije dostavljeno je ukupno 658 planova integriteta, zbog čega ova institucija pretpostavlja da je upravo i toliko radnih grupa formirano za njihovu izradu. Menadžeri integriteta određeni su za najveći broj institucija koje su donijele planove. Protiv 56 institucija je pokrenut prekršajni postupak jer nisu usvojile planove integriteta. Nije izrađen Priručnik o radu za menadžere za integritet, a Agencija je održala pet obuka u vezi sa razvojem planova integriteta. Planovi integriteta, su, prethodno, u pilot fazi, prvo bili donijeti za četiri institucije tokom 2014. godine.¹¹¹

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

¹⁰⁶ U 2016. godini Upravna inspekcija sprovedla je 418 kontrola, od čega 170 po planu kontrole, a 248 po pritužbama. Utvrđene su nepravilnosti u 749 predmeta, ali Upravna inspekcija nema podatke o broju lica na koje se te nepravilnosti odnose. Na osnovu utvrđenih nepravilnosti pokrenuto je 15 prekršajnih i pet krivičnih postupaka, donijeto 11 rješenja o zabrani obavljanja poslova i izrečeno 16 novčanih kazni. Od toga se 177 kontrola odnosilo na zapošljavanje, a 97 na napredovanje i ocjenjivanje.

¹⁰⁷ Upravna inspekcija je prekršila rok za svaki od skoro 1300 slučajeva za koje je MANS inicirao inspekcijski nadzor biračkog spiska zbog sumnji u nezakonitosti. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Izvjestaj.pdf>.

¹⁰⁸ Podaci za svu upravu za 2015. i 2016. su: preko 145 hiljada inspekcijskih pregleda, skoro 50 hiljada utvrđenih nepravilnosti, preko 45 hiljada upravnih mjera, 27 hiljada prekršajnih naloga, skoro hiljadu prekršajnih postupaka i 300 krivičnih prijavi.

¹⁰⁹ MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

¹¹⁰ Institut Alternativa, *Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini*, Podgorica, maj 2015. godine. Više informacija na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/05/monitoring-izvjestaj-2014.pdf>.

¹¹¹ Uprava policije, Uprava carina, Osnovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo.

2.1.4. Finansiranje političkih subjekata

Unaprijeđen je zakonski okvir koji reguliše finansiranje političkih partija, ali su njegovi praktični dometi ograničeni. Samo dio podataka o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja je dostupan javnosti, brojne optužbe za zloupotrebe državnih fondova nisu dobile adekvatan epilog, a sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna.

Sve četiri mjere predviđene u ovoj oblasti su djelimično sprovedene.

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

Djelimično
realizovano
100%



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

Važeći Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usvojen je u decembru 2014, dok su Izmjene i dopune tog zakona usvojene u decembru 2016. Ipak, **GRECO navodi da je kroz novi zakon, od devet preporuka** u ovoj oblasti u potpunosti realizovano sedam, dok su **dvije djelimično realizovane** – uvođenje jasnijih pravila u vezi sa korišćenjem javnih fondova u partijske i svrhe izborne kampanje, kao i obezbjeđivanje nezavisne institucije sa dovoljno resursa za efektivno praćenje finansiranja političkih subjekata. Zakonom su povećane kontrolne nadležnosti, ali se u praksi ne koriste na adekvatan način.

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

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji DIK i Državne revizorske institucije (DRI) su usvojeni tokom 2015., odnosno 2016. godine. Tokom 2015. godine DIK nije izvršila popunu upražnjenih radnih mjesta za lica koja bi se bavila kontrolom sprovođenja Zakona o finansiranju političkih subjekata, a od 2016. godine ova obaveza je prešla u nadležnost Agencije¹¹². U DRI-ju je popunjeno 70% sistematizovanih radnih mjesta, a u sektoru za kontrolu političkih partija od sistematizovanih 13 popunjeno je 10 radnih mjesta¹¹³. Ta institucija je u 2016. godini dobila 60% veći budžet u odnosu na prethodnu.

Budžet Agencije, koja je od DIK-a preuzela kontrolu Zakona o finansiranju političkih subjekata, je u 2016. godini **bio na zakonskom minimumu, nedovoljan da se sprovede adekvatna kontrola finansiranja izborne kampanje**. Agencija tvrdi da je na prošlogodišnjim Parlamentarnim izborima kontrolisala sve političke subjekte i pokrenula 76 prekršajnih postupaka, ali nema informacija o njihovom ishodu i izrečenim sankcijama.¹¹⁴ Agencija nije pokrenula ni jedan postupak protiv najveće, vladajuće partije.

¹¹² Više informacija o kadrovskim kapacitetima Agencije dato je u poglavlju 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv

¹¹³ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

¹¹⁴ Agencija za sprječavanje korupcije, *Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore i izbor odbornika u Skupštini opštine Andrijevića, Budva, Gusinje i Kotor i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata održanih 16. oktobra 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na:

http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje.pdf.

Za četiri politička subjekta Agencija je donijela odluku o privremenoj obustavi budžetskih sredstava zbog nedostavljanja izvještaja o prihodima i rashodima za kampanju.

U dijelu kontrole redovnog rada političkih partija, Agencija je pokrenula 27 prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata, od čega je okončano osam, a izrečena jedna kazna od oko 1300 eura.

DRI je tokom 2016. izvršila finansijske revizije i revizije pravilnosti godišnjih finansijskih izvještaja za 22 politička subjekata. Za finansijsku reviziju 16 subjekata je dobilo pozitivno, dva uslovno, tri negativno i jedan uzdržano mišljenje, dok je za reviziju pravilnosti šest subjekata dobilo pozitivno, 14 uslovno, a po jedan negativno i uzdržano mišljenje.¹¹⁵ Državna revizorska institucija, tokom 2016. godine, nije podnosila krivične prijave¹¹⁶ protiv političkih subjekata koji nisu dobili pozitivno mišljenje, a pokrenula je šest prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata koji nisu u roku dostavili izvještaje. Nema podataka o ishodima ovih postupaka.¹¹⁷

Sve tri NVO koje prate sprovođenje Zakona o finansiranju političkih partija smatraju da **transparentnost korišćenja državnih resursa u toku izborne kampanje nije bila na zadovoljavajućem nivou, te da postoje ozbiljne optužbe za zloupotrebe, koje nisu dobile adekvatan institucionalni epilog.**¹¹⁸

Iz nevladinog sektora su ukazivali da **Agencija nije adekvatno kontrolisala trošenje državnih resusa u predizbornoj kampanji za Parlamentarne izbore 2016. godine**, pa je uprkos zakonskim ograničenjima nastavljeno zapošljavanje više hiljada lica u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. U velikom broju slučajeva radilo se o kratkoročnom zapošljavanju čija je opravdanost bila sporna. Otkriveno je nekoliko stotina novih zaposlenih koje institucije nisu prijavile Agenciji. U toku predizborne kampanje Vlada je pokrenula niz projekata za dodjelu državne pomoći privatnom sektoru koji su omogućili zapošljavanja u kompanijama čiji vlasnici su bliski vladajućoj partiji. Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, Direkcija za saobraćaj i sedam najvećih crnogorskih opština su višestruko povećali izdatke za lokalnu infrastrukturu. U tom periodu čak je i Vojska probijala puteve, a mediji su objavili više članaka u kojima su građani tvrdili da se ulice renoviraju samo glasačima vladajuće partije i primjeri nuđenja glasova u zamjenu „za asfalt“.¹¹⁹

Međunarodni posmatrači izbora navode da je Agenciji potrebno obezbijediti odgovarajuće kapacitete i resurse¹²⁰, dok Evropska komisija upozorava na činjenicu da Agencija nije uspjela da obezbijedi dublju kontrolu u ovoj oblasti.¹²¹

Iz GRECO su naveli da je **preporuka vezana za jačanje institucionalnog okvira za kontrolu finansiranja političkih subjekata samo djelimično ispunjena**, dok je preporuka vezana za DRI i snaženje revizije ispunjena na zadovoljavajuć način.¹²²

Prema poslednjem istraživanju javnog mnjenja, samo trećina građana vjeruje političkim partijama.¹²³

Agencija je kontrolisala sve izborne liste na lokalnim izborima u Tivtu i pokrenula jedan prekršajni postupak, ali nema podataka o ishodu.

¹¹⁵ Izvještaji DRI o reviziji godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata dostupni su na linku: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=208&lang=sr.

¹¹⁶ Državna revizorska institucija navodi da je u 2015. godini Tužilaštvu dostavila jedan izvještaj o reviziji političkog subjekta sa negativnim mišljenjem, ali ne navode kojeg. Nema podataka o eventualnim postupanjima po tom izvještaju.

¹¹⁷ Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

¹¹⁸ Dragan Koprivica, izvršni direktor Centra za demokratsku tranziciju (CDT); Zlatko Vujović, predsjednik Centra za istraživanje i monitoring (CeMI).

¹¹⁹ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016.*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Izvjestaj.pdf>

¹²⁰ OSCE / ODIHR, *Crna Gora, Parlamentarni izbori 2016: Konačni izvještaj Posmatračke misije*, Varšava, 25. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/295781?download=true>.

¹²¹ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

¹²² GRECO, *Treća evaluaciona runda: Drugi izvještaj o usklađivanju Crne Gore*, Strazbur, 19. januar 2015. godine.

2.1.5. Slobodan pristup informacijama

Postoje ozbiljni problemi sa pristupom informacijama u posjedu organa vlasti, jer institucije ignorišu podnijete zahtjeve ili skrivaju značajne podatke koji bi morali biti javni. Veliki broj odluka kojima je zabranjen pristup podacima je poništen u drugostepenom ili sudskom postupku, ali to često nije bio garant da pristup traženim informacijama bude obezbijeđen u praksi. Mali broj službenika je obučen za sprovođenje zakona, a analiza primjene zakona nije urađena, iako Vlada tvrdi suprotno.

U ovoj oblasti su djelimično realizovane dvije mjere, a jedna nije realizovana.

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



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

Tokom 2016. godine Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama organizovala je dvije obuke za ukupno 40 službenika koji posupaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, dok su godinu ranije organizovane četiri obuke za 87 službenika. Ovaj broj nije dovoljan, imajući u vidu da u Crnoj Gori, prema poslednjim dostupnim informacijama, ima skoro 500 institucija koje su obveznici primjene zakona. Da službenici institucija nisu adekvatno obučeni pokazuje broj žalbi i tužbi protiv njihovih rješenja, od čega se u više od tri četvrtine slučajeva utvrdi da je postupanje institucija nezakonito, o čemu je više informacija dato u nastavku.

Poslednji godišnji izvještaj Agencije sačinjen je za 2015. godinu i objavljen u martu 2016. Izvještaj za prošlu godinu još uvijek nije objavljen, a u Vladinom izvještaju nema podataka o primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama. MANS je u toku 2016. podnio preko 25 hiljada zahtjeva, a samo trećina informacija je dostavljena. Zbog kršenja zakona od strane institucija, MANS je Agenciji podnio skoro 8,5 hiljada žalbi, a Agencija je odlučila u našu korist MANS-a u skoro 80% slučajeva. Upravnom sudu smo podnijeli preko 1,8 hiljada tužbi, a skoro 90% presuda je donijeto u korist transparentnosti.

Praksa pokazuje da sve više institucija klasifikuje podatke stepenom tajnosti „interno“ i na taj način skriva važne informacije koje bi morale biti javne. Na taj način su sakriveni ključni podaci koji se odnose na **trošenje državnog novca**, kao što su studije izvodljivosti i ugovori sa pratećom dokumentacijom za velike infrastrukturne projekte (na primjer autoput Bar-Boljari ili drugi blok Termoelektrane u Pljevljima). Na isti način se kriju i informacije o **privatizacijama** najvećih državnih preduzeća.¹²⁴ Takođe, zaključci Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte ili Savjeta za vladavinu prava nisu javno dostupni, kao ni brojni dokumenti neophodni za praćenje stanja u poglavlju 23.¹²⁵

Veliki problem i dalje predstavlja ćutanje administracije, čak i nakon odluka Agencije i presuda Upravnog suda. Institucije su u prosjeku ignorisale svaki šesti podnijeti zahtjev, a **dvije trećine institucija nije objavilo tražene informacije ni nakon odluke Agencije, odnosno sudske presude.**¹²⁶

Vlada tvrdi da je Analiza primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama urađena, iako to nije slučaj. Naime, Agencija je uspostavila radnu grupu za izradu te Analize tokom 2015. godine. Nakon što je civilni sektor dostavio komentare na nacrt analize, radna grupa se više nije sastajala niti je usvojila konačnu verziju analize. Kako Analiza nije donijeta, nisu predlagane ni izmjene Zakona.

¹²³ CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore – NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. godine.

¹²⁴ Ines Mrdović, koordinatorka Istraživačkog centra MANS-a.

¹²⁵ Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika u Institutu Alternativa.

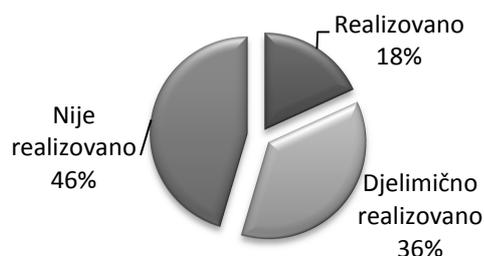
¹²⁶ Vuk Janković, koordinator Pravnog programa MANS-a.

2.1.6. Javne nabavke¹²⁷

Nedavnim izmjenama zakonskog okvira nije obezbijeđena adekvatna prevencija korupcije u javnim nabavkama, niti potpuno usklađivanje sa evropskim standardima. Kapaciteti inspekcije još uvijek nisu povećani, pa je u prošloj godini kontrolisano manje od 1% sprovedenih nabavki. Otkrivene su brojne nepravilnosti, ali je izrečeno malo kazni, a nije otkriven ni jedan slučaj moguće korupcije. Još uvijek nije uspostavljen elektronski sistem javnih nabavki.

Samo dvije mjere u ovoj oblasti su realizovane, pet je djelimično sprovedeno, dok preostalih četiri uopšte nisu realizovane¹²⁸.

Vlada, međutim, tvrdi da su tri mjere realizovane, tri se realizuju u kontinuitetu, tri nisu realizovane a za dvije nema ocjena.



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

Akcionni plan

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama donijete su u decembru 2014. a počele su da se primjenjuju u aprilu 2015. godine i obuhvataju svih pet oblasti predviđenih Akcionim planom za 23. pregovaračko poglavlje. Ipak, Evropska komisija je iste godine u Izvještaju o napretku ocijenila da se **mora više uraditi kako bi se prevenirala korupcija** u ovoj oblasti, te da je neophodna puna harmonizacija sa evropskim zakonodavstvom.¹²⁹ Vlada je tokom 2016. uspostavila međuresorsku radnu grupu za izradu novog Zakona o javnim nabavkama u kojoj učestvuju i civilni sektor. U toku 2015 donijeto je pet podzakonskih akata za sprovođenje novih rješenja iz Zakona.

Tokom 2015. godine Upravi za javne nabavke **nije prijavljen ni jedan slučaj moguće korupcije**, već su joj podnijete samo dvije prijave koje su se odnosile na mogući sukob interesa. Te prijave su prosljeđene nadležnoj inspekciji, ali o njihovom ishodu nema dostupnih podataka. Informacije o broju prijava tokom 2016. nisu dostupne javnosti.

Pravilnik o metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki donijet je 2015. godine. Uprava za inspeksijske poslove je tokom 2015. kontrolisala prekontrolisala 0,66% svih javnih nabavki, u skoro svakom drugom slučaju je utvrdila nezakonitosti, ali je izrekla samo 15 prekršajnih naloga¹³⁰. **U prethodne dvije godine nije bilo slučajeva javnih nabavki u kojima su institucije prepoznale moguće koruptivne radnje.**

¹²⁷ Ovim izvještajem obuhvaćena je implementacija pet mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i šest mjera koje su predviđene Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je prilog Akcionom planu.

¹²⁸ Od pet mjera iz Akcionog plana u potpunosti je realizovana svega jedna, dok su četiri djelimično realizovane. Od šest mjera predviđenih Operativnim dokumentom djelimično je realizovana samo jedna, dok pet nije realizovano.

¹²⁹ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore

¹³⁰ Kontrolisano je ukupno 185 institucija za 568 javnih nabavki, utvrđeno je 244 nepravilnosti i izdato 15 prekršajnih naloga ukupne vrijednosti skoro 20 hiljada eura.

U godišnjim izvještajima Uprave za javne nabavke **nema informacija o kontroli zaključenih ugovora o javnim nabavkama**¹³¹. Sa druge strane, u godišnjem izvještaju Uprave za inspekcijske poslove navodi se da je kontrolisana realizacija 25 ugovora o javnim nabavkama, ali nema bilo kakvih detaljnijih informacija o ishodu tih kontrola.

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

Akcionim planom je predviđeno da početkom 2015. godine bude donešen program i plan obuka za zaposlene koji učestvuju u postupcima javnih nabavki, ali se obuke i dalje sprovode na osnovu plana iz 2011. godine, jer godišnji programi nisu donošeni. Uprava za javne nabavke je tokom prethodne dvije godine redovno organizovala obuke, koje je prošlo skoro 800 lica¹³².

Stručni ispiti za rad na poslovima javnih nabavki se i dalje održavaju na osnovu Pravilnika iz 2011. godine, koji nije mijenjan uprkos obavezama iz Akcionog plana. Preko 120 lica je u prethodne dvije godine položilo stručni ispit u oblasti javnih nabavki, kroz osam organizovanih polaganja¹³³.

Operativni dokument

Podzakonska akta za uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke nisu donijeta.

Izvještaj Koordinacionog tijela o sprovođenju **Strategije razvoja sistema javnih nabavki** za period 2016-2020 usvojen je za prvu polovinu 2016. godine. Od preko 50 mjera, u potpunosti je bila realizovana samo četvrtina. Drugi izvještaj, koji je trebalo da obuhvati cijelu 2016. godinu još uvijek nije usvojen, jer je nakon komentara MANS-a vraćen na doradu zbog neobjektivnog ocjenjivanja realizacije mjera.

Tokom 2016. ni jedan slučaj sukoba interesa ili korupcije nije prijavljen Upravi za javne nabavke, pa samim tim nije bilo ni prosleđivanja slučajeva Tužilaštvu na dalje postupanje.

Tokom 2016. nije bilo predviđenog zapošljavanja novih službenika u Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, niti inspektora u Inspekciji za javne nabavke.

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

¹³¹ Nema informacija koji su predviđeni indikatorima za ovu mjeru, odnosno o broju ugovora čije je sprovođenje provjereno i kod kojih je utvrđeno kršenje, kao ni o broju raskinutih ugovora, broju i vrsti izrečenih sankcija i kazni i broju ponuđača kojima je privremeno zabranjeno učešće u postupcima javnih nabavki.

¹³² Ne zna se ukupan broj službenika za javne nabavke, ali je broj obveznika primjene skoro 650 institucija i organa.

¹³³ Evidencija preko 400 lica koja su položila stručni ispit, od njegovog uspostavljanja 2012. do kraja 2016. dostupna je na sajtu Uprave za javne nabavke.

2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima

Javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija su prepoznate kao oblasti koje su posebno osjetljive na korupciju. Pored obaveza iz Akcionog plana, Vlada je prošle godine usvojila i Operativni dokument za sprječavanje korupcije koji sadrži posebne mjere za te oblasti. Ovo poglavlje sadrži pregled sprovođenja mjera iz oba dokumenta za svaku oblast¹³⁴, osim za javne nabavke, koje su date u posebnom dijelu izvještaja.¹³⁵

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

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

Država ne raspolaže podacima o obimu nelegalne gradnje, a sudska praksa je izuzetno povoljna za nelegalne graditelje. Mnogi podaci o finansijama Univerziteta Crne Gore nisu javno dostupni, a kontrole zapošljavanja u obrazovanju su vrlo rijetke, iako je veliki broj nepravilnosti.

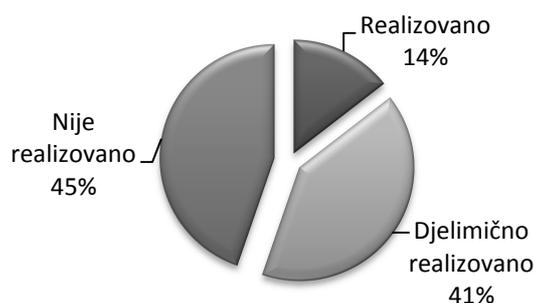
Mnoge važne antikorupcijske reforme u zdravstvu nisu sprovedene, a podaci nisu objavljeni, dok veliki broj građana vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u toj oblasti.

Nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji, obrazovanju i zdravstvu, a nema informacija o presudama za korupciju protiv službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije.

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

Od ukupno 76 mjera, realizovano je samo 11, 31 mjera je djelimično realizovana, a 34 planirane reforme nisu sprovedene.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, osam mjera je realizovano, a 40 se realizuje kontinuirano, djelimično su realizovane četiri mjere, osam nije sprovedeno, a nema ocjene realizacije 17 mjera.



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

¹³⁴ U ovom dijelu izvještaja obuhvaćena je implementacija svih 76 mjera i to - 19 mjera iz Akcionog plana za 23. pregovaračko pogavlje, kao i 57 mjera koje su predviđene Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je prilog Akcionom planu i ne uključuje oblast javnih nabavki koja je posebno obrađena u poglavlju 2.1.6.

¹³⁵ Poglavlje 2.1.6. Javne nabavke.

Eksperti TAIEX misije Evropske Unije su uradili Analizu uticaja ostvarenih rezultata u oblastima od posebnog rizika i dali 14 preporuka za unapređenje stanja i eliminisanje rizika. Devet preporuka se odnosi na unapređenje kvaliteta, uticaja i praćenja lokalnih antikorupcijskih planova¹³⁶, tri na javne nabavke¹³⁷, a dvije na privatizaciju.¹³⁸ Vlada nije uspostavila mehanizam za praćenje sprovođenja ovih preporuka. Ipak, iz podataka koji su dostupni za oblasti privatizacije i javnih nabavki vidi se da ni jedna preporuka nije realizovana, dok u oblasti lokalne samouprave nema javno dostupnih podataka koji bi ukazali na stepen ispunjenosti preporuka.

a) Privatizacija

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

U ovoj oblasti djelimično su realizovane četiri mjere, dok njih šest nije realizovano. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, za dvije mjere ne postoji ocjena, dok je po jedna mjera cijenjenja kao realizovana odnosno nerealizovana.

Akcionni plan

Vlada je krajem 2015. usvojila Uredbu o direktnom podsticanju investicija. Međutim, ovaj se dokument ne odnosi na privatizovana preduzeća, već se bavi podsticanjem novih direktnih investicija. Sama Vlada navodi da nema informaciju o eventualnom smanjenju broja nepravilnosti u procesu privatizacije. Zakonski okvir koji reguliše proces privatizacije je zastareo i nije mijenjan još od 2004. godine, iako je to bilo predviđeno u više strateških dokumenata.¹³⁹

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

U toku 2016. sačinjeno je **sedam izvještaja o realizaciji obaveza iz ugovora**, koji su usvojeni krajem godine, ali **nisu dostupni javnosti**. Prema saopštenju za medije Savjeta, samo u jednom slučaju utvrđeno je da investitor kasni sa realizacijom obaveza, ali nisu pokretani mehanizmi zaštite. Baza podataka privatizovanih preduzeća takođe nije javno dostupna. Vlada nije dostavila informacije o broju prijavi zbog kršenja ugovora o privatizaciji, ali je navela da je **jedan ugovor raskinut**, iako nema informacija o kojem se ugovoru radi i kada je ta odluka donešena. Nema informacija da je bilo slučajeva koji su prosljeđeni policiji i tužilaštvu, niti pravosnažnih presuda u ovoj oblasti.

¹³⁶ Uvođenje "urednika" lokalnih antikorupcijskih akcionih planova koji bi cijenili da li se predloženim mjerama postižu efekti, obezbijedili da budu mjerljive i da se mogu pratiti, da sadrže viziju napretka a ne da odražavaju redovne aktivnosti organa, da u akcionim planovima ne bude mjera koje se tiču sprovođenje zakona i da se za sve mjere mora dati projekcija troškova i dovesti u vezu sa lokalnim budžetima. Preporučuje se uspostavljanje koordinacije za izradu i praćenje mjera sprječavanja korupcije u lokalnim samoupravama, izrada jedinstvenog antikorupcijskog programa za jedinice lokalne samouprave i upitnika kojim bi se nadziralo sprovođenje programa, kao i izrada jedinstvenog izvještaja o sprovođenju Programa.

¹³⁷ Preporukama se predlaže jačanje kapaciteta tijela zaduženih za kontrolu javnih nabavki, edukacija organa krivičnog gonjenja za slučajeve u ovoj oblasti i izrada analize.

¹³⁸ Preporukama je predloženo da se savjetnici i konsultanti za privatizacione procese biraju na osnovu jasno utvrđenih kriterijuma i da se obezbijedi nadzor njihovog rada, kao i transparentnost rada Savjeta za privatizaciju i tenderskih komisija, kriterijumi za izbor u ta tijela i nadzor nad njihovim radom uključujući sukob interesa, zloupotrebu položaja i povlašćenih informacija.

¹³⁹ Posljednje izmjene Zakona o privatizaciji privrede donijete su 16. juna 2004. godine.

MANS je podnosio krivične prijave zbog korupcije u privatizaciji, ali ni jedan od tih slučajeva nije dobio pravosudni epilog.¹⁴⁰

Operativni dokument

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

Prema zvaničnim podacima, nije urađena ni jedna studija izvodljivosti i cost-benefit analiza u vezi sa planiranim i sprovedenim privatizacijama velikih preduzeća.

Savjet navodi da je tokom 2016. na svojoj internet prezentaciji objavio 45 dokumenata – javnih poziva za učešće u tenderskim postupcima, analitičkih kartica sa računa Savjeta, materijale za sjednice i plan javnih nabavki. **Ipak, mnoga dokumenta Savjeta su tajna, a ta institucija nerijetko ignoriše podnijete zahtjeve. Vlada je unaprijed proglasila tajnom kompletnu dokumentaciju vezanu za privatizaciju 13 strateških preduzeća**¹⁴¹. Zvanični podaci o pristupu o zahtjevima za pristup informacijama koji su podnijeti Savjetu za privatizaciju nisu pouzdani, ali odluke drugostepenih organa pokazuju da ta institucija krši zakon¹⁴².

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

U toku 2016. godine Savjet je održao samo četiri sjednice, a navodi da su na dvije bila pozvana treća lica, međutim nema informacija o kome se konkretno radi. **Savjet je donio 16 zaključaka, odnosno odluka ni jedan od tih dokumenata nije objavljen.**

Na sajtu Savjeta ne postoji obrazac za prijavljivanje slučajeva korupcije, već informacija kako da se slučajevi korupcije prijave Agenciji za sprječavanje korupcije. **Sam Savjet navodi da u toku 2016. godine nije imao prijava korupcije.**

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

¹⁴⁰ Na primjer, tokom 2016. godine podnijeli smo krivičnu prijavu zbor nezakonitosti prilikom privatizacije ulcinjske Solane, koja predstavlja klasičan obrazac po kome je veliki broj državnih preduzeća u Crnoj Gori privatizovan. Nakon kupovine kompanije, novi vlasnik je kreditima opteretio i onaj dio imovine koji mu je sa kompanijom predat samo na korišćenje, ne u svojinu. Zahvaljujući Upravi za nekretnine i odsustvu nadzora resornog ministarstva, novi vlasnik je na račun državnog zemljišta podigao višemilionske kredite kojima nije pomagana Solana, već druge kompanije novog vlasnika. Dnevne novine „DAN“, *Na račun Solane podigli pet miliona eura kredita*, Podgorica, 6. april 2016. godine. Takođe, podnijeli smo i tri krivične prijave zbog privatizacije više hotela na crnogorskoj obali, Hotela „As“ u Budvi, „Park“ i „Boka“ iz Herceg Novog.

¹⁴¹ Radi se o preduzećima: Institut „Simo Milošević“, Montekargo, Montenegro Airlines, Budvanska rivijera, Ulcinjska rivijera, Institut crne metalurgije, Polieks, Pošta Crne Gore, Novi duvanski kombinat, Montenegro Defence Industry, hotel Park u Herceg Novom, lokalitet Gornji Ibar, kao i kompletni pregovarački postupak između Vlade i A2A u vezi sa novim upravljačkim ugovorom u Elektroprivredi. Dnevna novina „DAN“, *Prodaja 13 preduzeća i dalje tajna*, Podgorica, 22. oktobar 2015. godine.

¹⁴² Vlada tvrdi da je Savjetu tokom 2016. godine podnijeto 39 zahtjeva, na pet nije odgovoreno, a Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je donijela 16 zaključaka kojima je obustavljen postupak po žalbama. Samo MANS je u toku 2016. podnio 58 zahtjeva i 29 žalbi Agenciji koja je odlučila u 20 slučajeva, svaki put u korist MANS-a. MANS je protiv Savjeta podnio jednu tužbu Upravnom sudu i presuda je donijeta u našu korist.

b) Urbanizam

Građani prijavljuju sve više slučajeva nelegalne gradnje i raste broj krivičnih prijava podnijetih tužilaštvu. Sudovi su ogromnu većinu lica osudili uslovnom kaznom, iako Krivični zakonik propisuje isključivo zatvorske kazne za nelegalnu gradnju. Ni jedna državna institucija, pa ni resorno Ministarstvo, nema objedinjene i precizne podatke o broju i strukturi nelegalno podignutih objekata. Inspekcija zaštite prostora nema dovoljno inspektora i nije značajnije doprinijela adekvatnoj zaštiti prostora, posebno na jugu i u zaštićenim područjima.

U ovoj oblasti nije realizovano sedam mjera, tri su djelimično a četiri u potpunosti realizovane. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, za šest nije dala ocjene, a po jedna mjera se cijeni kao realizovana, odnosno nerealizovana.

Akcioni plan

Broj prijava nelegalne gradnje koje su podnosili građani je veći nego prošle godine, ali se povećao i broj žalbi na rad inspektora za skoro 60 procenata. Tokom 2016. godine Inspekcija zaštite prostora izvršila je preko 2500 inspekcijskih pregleda, od čega je preko 1400 bilo po prijavama građana. Donijeto je preko 320 rješenja o rušenju ili uklanjanju objekta, ali je samo trećina tih objekata stvarno uklonjena. Tokom 2015. godine bilo je preko 2200 inspekcijskih pregleda, od čega preko 1200 po prijavama građana, donijeto je preko 180 rješenja o rušenju ili uklanjanju objekta ali je svega šest objekata uklonjeno. U 2014. godini postoje samo podaci da su građani podnijeli preko 1200 prijava nelegalne gradnje i da je po svima postupljeno, ali nema bilo kakvih podataka o ishodima tih postupaka.

Procedure za postupanje po žalbama građana na rad inspekcija su uspostavljene još 2014. Prošle godine je bilo 73 žalbe i po većini odluka nije donijeta, u 2015. bilo je 44 žalbe od kojih je većina bila osnovana, odnosno inicijalna rješenja inspektora su poništena.

Podnosi se veliki broj krivičnih prijava za građenje objekta bez građevinske dozvole i protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu, ali sudska praksa ne djeluje destimulativno, jer je najveći broj lica osuđen uslovno, iako su Krivičnim zakonikom za ova djela predviđene isključivo zatvorske kazne.¹⁴³

U toku 2016. godine podnijete su ukupno 154 krivične prijave, podignuta su 72 optužna predloga, donijete su 74 presude, od kojih su 43 pravosnažne i sve su osudjujuće. Niko nije osuđen na zatvorsku kaznu, 46 lica je kažnjeno uslovno, a četiri kaznom rada u javnom interesu. Tokom 2015. godine podnijete su 142 krivične prijave, formirano je 60 predmeta, osuđeno 52 lica od čega 47 uslovno, dva lica zatvorskou kaznom i tri lica su osuđena na rad u javnom interesu. U 2014. podnijete su 262 krivične prijave, podignuto je 88 optužnih predloga i donijeto 87 osuđujućih presuda. Uslovno je osuđeno 113 lica, zatvorskou kaznom njih 15, ali nema podataka o dužini trajanja kazni, dva lica su dobila kaznu rada u javnom interesu, jedno lice novčanu kaznu, a dva lica opomenu.

¹⁴³ Za krivično djelo građenje objekata bez građevinske dozvole predviđena je zatvorska kazna u trajanju od šest mjeseci do pet godina (član 326a Krivičnog zakonika) a za krivično djelo protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu zaprijeđena je zatvorska kazna u trajanju od tri mjeseca do tri godine (član 326b Krivičnog zakonika).

Uprava za inspekcijske poslove navodi da se Lista investitora i izvođača za koje je utvrđeno da krše propise iz oblasti uređenje prostora redovno ažurira, te da je objavljena za cijelu 2016. godinu. Lista je dostupna na sajtu te Uprave, ali sadrži podatke o samo 16 investitora i izvođača. Sa druge strane, sama Uprava je konstatovala da je u prošloj godini donijeto preko 320 rješenja o uklanjanju objekata, što pokazuje da je objavljena Lista očigledno neažurna. Ta lista nije redovno objavljivana, pa nema podataka za cijelu 2015., već samo za prvu polovinu te godine.

Iz nevladinog sektora ukazuju da **Inspekcija zaštite prostora nije značajnije doprinijela adekvatnoj zaštiti prostora, posebno na jugu zemlje i u zaštićenim područjima kakvi su nacionalni parkovi.** Aktivnosti ove inspekcije su i dalje opterećene visokim nivoom netransparentnosti u smislu prioriteta djelovanja kada je u pitanju nelegalna gradnja. **Ni jedna državna institucija, pa ni resorno Ministarstvo nema objedinjene i precizne podatke o broju i strukturi nelegalno podignutih objekata.**¹⁴⁴

Operativni dokument

Zakon o legalizaciji neformalnih objekata usvojen je krajem 2016. godine, a njegova primjena će početi od 1. marta 2017. Podzakonska akta za sprovođenje Zakona nisu donijeta.

Ukoliko se Zakon primjeni u postojećem obliku, to će predstavljati opšte aboliranje od krivične odgovornosti svih onih koji su nakon 2008. godine svoje objekte podizali bez građevinske dozvole, kršeći time Krivični zakonik Crne Gore. Pored toga, Zakon omogućava legalizaciju ne samo objektima koji su nastali iz socijalne potrebe, već i onima koji su produkt prije svega profitnih interesa investitora zgrada i hotela. Time se zapravo samo formalizuje postojeće stanje i nivo devastacije prostora.¹⁴⁵

Nije usvojen novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim bi se uvela revizija planskih dokumenata i elektronsko izdavanje dozvola. Nisu rađene izmjene i dopune Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove, jer je to predviđeno za početak 2017. godine, pa samim tim nije povećan broj urbanističkih i građevinskih inspektora. Prema poslednjim javno dostupnim informacijama, na kraju 2015. godine Uprava je popunila devet od 13 sistematizovanih radnih mjesta za urbanističke i građevinske inspektore.

Nije uspostavljen elektronski sistem izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola. Ministarstvo navodi da se kontinuirano vodi registar planske dokumentacije, te da je u ovaj registar tokom 2016. unijeto 16 planskih dokumenata, a da je u tehnički registar unijeto 17 građevinskih dozvola sa projektnom dokumentacijom. Registar je javno dostupan na sajtu Ministarstva.

Ministarstvo navodi da je u izvještajnom periodu oduzeta 71 licenca, zbog prestanka ispunjenosti uslova za izdavanje licence, a da je pred Inženjerskom komorom pokrenuto još 10 postupaka za oduzimanje licenci, od čega je jedan u toku a ostali nisu ni započeti od strane Komore. Za prvih devet mjeseci 2016. lokalne uprave su izdale preko 2600 UTU-a, preko 700 građevinskih i preko 200 upotrebnih dozvola¹⁴⁶.

U toku 2016. godine nije sprovedena medijska kampanja radi upoznavanja sa procedurama utvrđenim Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakonom o legalizaciji neformalnih objekata, jer prvi zakon nije donijet, a primjena drugog nije počela.

¹⁴⁴ Dnevni list „DAN“, *Brano dozvolio „divlju“ gradnju pa je sada legalizuje*, Podgorica, 3. jul 2015. godine.

¹⁴⁵ Dnevna novina „DAN“, *Brano zakonom pere radnu biografiju*, Podgorica, 8. avgust 2016. godine.

¹⁴⁶ Nema dostupnih podataka za poslednja tri mjeseca a nema podataka ni za prethodne godine, pošto je ovo nova mjera u operativnom dokumentu, a on se primjenjuje od 2016. godine.

c) Obrazovanje

Ne postoje javno dostupni finansijski izvještaji za fakultete i druge univerzitetske jedinice, već se oni objavljuju ukupno za cijeli Univerzitet. U preko 80% slučajeva kontrole zapošljavanja osoblja u vaspitno-obrazovnim ustanovama utvrđene su nepravilnosti. Obim sprovedenih kontrola nije dovoljan imajući u vidu veliki broj zaposlenih u obrazovanju. Nije uspostavljen sistem za kontrolu plagijata, a javno objavljeni slučajevi nisu sankcionisani. Ministarstvo prosvjete nije vodilo kampanju kako bi podstaklo građane da prijavljuju korupciju u obrazovanju. Nema pravosnažnih presuda za korupciju u obrazovanju, a nema ni podataka o ishodima rijetkih prijavi koje su podnijeli građani.

U ovoj oblasti djelimično je realizovano sedam mjera, pet nije realizovano a dvije mjere su realizovane. Vladina ocjenjuje da se osam mjera realizuje kontinuirano, za pet nije dala ocjene, dok jednu mjeru cijeni realizovanom.

Iz NVO sektora ukazuju da **nema pomaka u suzbijanju korupcije u obrazovanju**, niti pravosnažnih presuda u toj oblasti i pored fragrantnih slučajeva kršenja zakona.¹⁴⁷

Akcionni plan

Spisak izdatih licenci obrazovnih ustanova dostupan je na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete. **U toku 2016. godine izdata je jedna licenca, a godinu prije toga šest.** Ni jedna obrazovna institucija u tom periodu nije izgubila licencu, a nema javno dostupnih podataka o broju obavljenih kontrola, niti informacija da li su one uopšte obavljane. Sve akreditacije i reakreditacije javno su dostupne na sajtu Savjeta za visoko obrazovanje, ali ne i izvještaji o ispunjenosti uslova za izdavanje akreditacija.

Univerzitet Crne Gore je uspostavio jedinstvenu bazu podataka o svim predavačima angažovanim na svim univerzitetskim jedinicama i njihovom fondu časova. Baza podataka ne sadrži druge podatke predviđene ovom mjerom, biografije predavača, procjene uspješnosti njihovog rada i rada univerzitetskih jedinica, kao ni ocjene prosvjetne inspekcije. Državni organi nisu sprovodili posebne kampanje sa ciljem podizanja svijesti o problemima i rizicima kupovine diploma.

Cjelokupni finansijski izvještaji UCG nisu dostupni, već se na njihovom sajtu nalaze samo izvještaji o novčanim tokovima za 2015. i 2016. godinu. **Ne postoji pregled po univerzitetskim jedinicama**, već su dati samo ukupni podaci. **Iz objavljenih podataka ne može se zaključiti koji dio prihoda Univerziteta je generisan profitabilnim aktivnostima, niti koje su univerzitetske jedinice imale te prihode.** Finansijski plan za 2016. je objavljen. Univerzitet navodi da nije bilo sankcija vezano za nepravilnost finansijskog izvještavanja. NVO smatraju da **finansijska transparentnost nije zadovoljavajuća**, posebno jer ova **institucija krije interne revizorske izvještaje**¹⁴⁸, a podaci dostupni za jednu univerzitetsku jedinicu pokazuju značajne nepravilnosti¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Tužilaštvo godinama ne postupa po krivičnim prijavama ili staje u zaštitu osumnjičenih za kršenje zakona umjesto da zastupa javni interes. Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

¹⁴⁸ Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

¹⁴⁹ Centar za građansko obrazovanje, *Brojne nepravilnosti u finansijskom poslovanju Filozofskog fakulteta bez sankcija*, Podgorica, 9. april 2015. Više informacija na: cgo-cce.org/2015/04/09/brojne-nepravilnosti-u-finansijskom-poslovanju-filozofskog-fakulteta-bez-sankcija/#.WK-ARYWcFuG.

Operativni dokument

Vlada navodi da je svih 250 obrazovno-vaspitnih ustanova tokom 2016. godine usvojilo planove integriteta. Planovi nisu dostupni na sajtu Ministarstva prosvjete. Plan Integriteta Univerziteta Crne Gore je usvojen u januaru 2016. godine i objavljen na sajtu ove institucije. Analiza kvaliteta tih planova od strane Agencije za sprječavanje korupcije predviđena je za 2017. godinu.

Odsjek za inspekciju za prosvjetu i sport koja radi u sastavu Uprave za inspeksijske poslove u 2016. godini izvršilo je 127 kontrola zapošljavanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama. Utvrđene su 103 nepravilnosti, zbog kojih je izrečeno je 90 ukaza, donijeto 13 rješenja, podnijeta su dva predloga za razrješenje direktora i sedam zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka koji su se odnosili na nezakonito zapošljavanje nastavnika. Nisu formirane komisije u školama za ocjenu/vrednovanje kandidata koji su se prijavili za rad u školi i njihovih prijava, a u cilju objektivizacije kriterijuma prilikom zapošljavanja. Nema povratnih informacija o ishodima prekršajnih postupaka i predloga za razrješenje. **Obim kontrola je nedovoljan, jer je samo u toku tri mjeseca uoči izbora¹⁵⁰, u obrazovnim ustanovama zaposleno preko 730 lica, od čega više od 700 na ugovore na određeno vrijeme¹⁵¹.**

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

Nije razvijen softver za provjeru naučnih radova na visokoobrazovnim ustanovama u cilju otkrivanja plagiranja, niti je unaprijeđen proces kontrole ispitivanja studenata i evaluacije znanja kroz sistem kodiranja identiteta na ispitima i opremanje tehnikom za ometanje korišćenja tehničkih pomagala.

U nevladinom sektoru smatraju da je neprihvatljivo da crnogorske visokoškolske ustanove nemaju ni softver za otkrivanje plagiranja, već da taj posao umjesto nadležnih organa rade nevladine organizacije, koje i kada otkriju očigledne plagijate umjesto podrške Univerziteta i institucija da se ti slučajevi do kraja procesuiraju, bivaju predmet koordinisanih napada, što osnažuje sistemsku korupciju u obrazovnom sektoru za koju percepcije i iskustva građana dramatično rastu.¹⁵²

Javno objavljeni slučajevi nisu sankcionisani, a prema mišljenju NVO u tužilaštvu ne postoji spremnost da procesuiraju konkretne predmete koji se odnose na krivična djela vezana za plagijate.¹⁵³

Ministarstvo nauke je u prethodnoj godini realizovalo pet konkursa za naučnoistraživačke projekte, preko kojih je odobreno 155 projekata, sa najmanje 28 naučnoistraživačkih institucija. Nije bilo prigovora ili žalbi zbog neregularnosti prilikom raspodjele projekata. Nisu organizovana predavanja i seminari sa ciljem podizanja svijesti kod učenika o korupciji, niti je sprovedeno istraživanje o pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije u obrazovanju.

¹⁵⁰ Period od 12 jula do 21. oktobra 2016. godine.

¹⁵¹ MANS, *Izveštaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

¹⁵² Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

¹⁵³ Centar za građansko obrazovanje je januaru 2015. godine podnio Krivičnu prijavu protiv zbog plagiranja protiv Sanje Vlahović, tadašnje ministarke nauke i Miljana Babovića, funkcionera vladajuće Demokratske partije socijalista zbog plagiranja akademskih radova, odnosno zbog osnovane sumnje da su počinili krivično djelo u sticaju i to neovlašćeno iskorišćavanje autorskog djela i prevare. Tužilaštvo je odbilo krivičnu prijavu, navodeći da je nastala zastarelost krivičnog gonjenja za oba lica. Centar za građansko obrazovanje, *Akademski način: Plagijati u Crnoj Gori i njihovo (ne)procesuiranje*, Podgorica, 2016. godina. Više informacija na: <http://media.cgo-cce.org/2016/12/cgo-cce-akademski-na-crnogorski-nacin.pdf>.

Ministarstvo prosvjete i prosvjetna inspekcija nisu informisali građane o mogućnostima prijave korupcije u obrazovanju, već je to činila samo Agencija za sprječavanje korupcije, kroz opšte kampanje o korupciji. Agencija je na najmanje 90 lokacija širom Crne Gore postavila bilborde i reklame, a distribuirano je 20 hiljada brošura i 100 postera o tome kako se može prijaviti korupcija, ali nije bilo posebnih materijala fokusiranih na korupciju u obrazovanju. Agencija je tokom 2016. godine dobila četiri prijave koje se odnose na vaspitno-obrazovne ustanove, ali nema podataka o ishodima tih prijava.

d) Zdravstvo

U izvještajnom periodu nije bilo prijava za korupciju u zdravstvu, niti pravosnažnih sudskih presuda, iako svaki četvrti građanin vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u toj oblasti. Nije bilo ni postupaka protiv ljekara zbog kršenja Etičkog kodeksa, a povjerenje građana u zdravstveni sistem je u padu. Pravilnik koji se odnosi na liste čekanja, kao jedan od izvora korupcije, još nije donijet, niti je omogućeno elektronsko zakazivanje pregleda. Spisak zdravstvenih radnika koji imaju zaključen ugovore o dopunskom radu, kao i spisak zdravstvenih ustanova u kojima se sprovodi dopunski rad nisu javno dostupni.

U ovoj oblasti nije realizovano osam mjera, četiri su djelimično a dvije u potpunosti realizovane. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, da su po tri realizovane odnosno nerealizovane, a da su dvije mjere djelimično realizovane.

Akcioni plan

Kodeks medicinske etike i deontologije objavljen je na sajtu Ljekarske komore i Ministarstva zdravlja. Tokom 2015. i 2016. godine nije bilo obuka u vezi sa Kodeksom a u 2014. su održane tri obuke. Pokrenut je postupak utvrđivanja odgovornosti protiv pet doktora, koji su pružali zdravstvenu zaštitu u neregistrovanim ordinacijama i donešena je jedna odluka, međutim ni jedan od tih slučajeva se ne odnosi na povredu Etičkog kodeksa.

Prema raspoloživim istraživanjima javnog mnjenja, povjerenje građana u zdravstveni sistem je u padu, a trenutno mu vjeruje samo malo više od polovine građana.¹⁵⁴ **Svaki četvrti građanin vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u zdravstvu.**¹⁵⁵

Godišnji izvještaji o javnim nabavkama u zdravstvu se redovno izrađuju i objavljuju. Tokom 2016. godine u zdravstvu je sproveden inspeksijski nadzor i utvrđene su tri nepravilnosti¹⁵⁶, tokom 2015. pronađeno je 15 nepravilnosti¹⁵⁷, a tokom 2014. utvrđeno je 20 nepravilnosti.

¹⁵⁴ CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore: NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Program%20Empirijska%20istazivanja/Politicko%20javno%20mnjenje/CEDEM_decembar_2016_istrazivanje.pdf

¹⁵⁵ Agencija za sprječavanje korupcije, *Stavovi javnosti o pitanju korupcije i upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: http://www.antikorupcija.me/documents/1221/Rezultati_istra%C5%BEivanja_ASK_-_V6_2.pdf.

¹⁵⁶ Neblagovremeno dostavljanje Plana javnih nabavki za 2016. Godinu i neblagovremeno dostavljanje Izvještaja o javnim nabavkama za 2015. godinu od strane Ljekarske komore i nesačinjavanje Pravilnika o sprovođenju nabavke putem neposrednog sporazuma od strane Opšte bolnice u Beranama.

¹⁵⁷ Tri nepravilnosti otkrivene su u Domu zdravlja u Podgorici, jedna u Opštoj bolnici Nikšić, četiri u Opštoj bolnici Bijelo Polje, dvije u Opštoj bolnici u Beranama, jedna u Domu zdravlja Ulcinj, dvije u Domu zdravlja u Mojkovcu i po jedna u Domu zdravlja u Baru i u Zavodu za hitnu medicinsku pomoć.

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je tokom 2016. donijela 16 odluka o poništavanju postupaka ili partija u okviru objavljenih tendera u oblasti zdravstva, dok je u 2015. takvih odluka bilo 14, a u 2014. ukupno 47.

Nevladine organizacije koje se bave problematikom korupcije u zdravstvu ukazuju da postoji niz mjera koje bi trebalo da se preduzmu kako bi se otklonili podsticaji na koruptivno ponašanje. Ovo uključuje povećanje zarada zdravstvenim radnicima, povećanje transparentnosti finansijskih podsticaja i nagrada i uvođenje jasnih kriterijuma za njihovu dodjelu, eliminisanje listi čekanja za veći broj medicinskih procedura, smanjenje vremena čekanja na specijalističke preglede, povećanje svijesti građana o njihovim pravima u zdravstvenom sektoru, kao i izmjene Zakona o javnim nabavkama kako bi se nabavke u zdravstvu učinile efikasnijim.¹⁵⁸

Operativni dokument

Nije donijet Pravilnik o vrsti zdravstvenih usluga za koje se mogu sačiniti liste čekanja i način i postupak sačinjavanja listi čekanja, niti Uputstvo o načinu evidentiranja donacija i sponzorstava, iako je planirano da te mjere budu završene krajem prošle godine.

Novi pravilnik o dopunskom radu je u primjeni od oktobra 2016. godine, kojim su definisani novi su kriterijumi za dobijanje mišljenja i saglasnosti za obavljanje dopunskog rada. Nakon usvajanja novog pravilnika izvršene su kontrole i nadzor u tri privatne zdravstvene ustanove i utvrđeno da je po osnovu dopunskog rada u dvije angažovano sedam doktora bez saglasnosti ministra. Za šest doktora je donijeta odluka o zabrani dopunskog rada. **Spisak zdravstvenih radnika koji imaju zaključen ugovor o dopunskom radu, kao i spisak zdravstvenih ustanova i drugih pravnih lica u kojima se sprovodi dopunski rad nisu javno dostupni na sajtu Ministarstva zdravlja.**

Na sajtu Fonda za zdravstveno osiguranje se nalazi spisak od 46 zdravstvenih ustanova i 177 stomatoloških ordinacija sa kojima je sklopljen ugovor. Nema podataka o procentualnom učešću u troškovima zdravstvene zaštite koja se ostvaruje van državnih ustanova, broj izvršenih kontrola realizacije ugovora, broju utvrđenih nepravilnosti i broju I vrsti izrečenih kaznenih mjera.

Ministarstvo zdravlja navodi da nema podnijetih prijava za korupciju u zdravstvu.

Poreska uprava je u toku 2016. godine kontrolisala izdavanje računa u 31 zdravstvenoj ustanovi, ali nije otkrila bilo kakve nepravilnosti.

Ministarstvo zdravlja i Fond za zdravstveno osiguranje nisu razvili internu procedura sačinjavanja plana javnih nabavki sa potrebnim iznosima sredstava u skladu sa važećim materijalnim propisima i standardima iz ove oblasti. Nema podataka o uporednom iznosu sredstava za posljednje tri godine za lijekove na recept, lijekove koji se primjenjuju u zdravstvenim ustanovama, vakcine, medicinska sredstva i materijal.

Zajednički informacioni sistem u Kliničkom centru Crne Gore i tri specijalne bolnice nije dodatno razvijan kako bi se omogućilo elektronsko zakazivanje pregleda. Nije unapređivan postojeći IT sistem u cilju boljeg upravljanja zdravstvenim sistemom, povećanja efikasnosti i podizanja kvaliteta usluga.

Ministarstvo zdravlja i Institut za javno zdravlje nisu sprovodili anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu.

¹⁵⁸ Centar za istraživanje i monitoring, *Procjena rizika korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore*, Podgorica, jul 2016. godine. Više informacija na: http://www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/PROCIJENA_RIZIKA_KORUPCIJE_U_ZDRAVSTVENOM_SISTEMU_CRNE_GORE.pdf.

e) Lokalna samouprava

Većina opština je usvojila akcione planove za borbu protiv korupcije, ali nema informacija o njihovom sprovođenju i rezultatima. Državna revizorska institucija je kontrolisala finansije manjeg broja opština, a izvještaji o eksternim revizijama dostupni su zajedno za završnim računima budžeta tih opština. Opštine ne podstiču građane da učestvuju u donošenju odluka, a nisu uspostavile ni sistem za zaštitu zviždača. Sporadične kontrole opština su pokazale da postoje brojne nezakonitosti u oblasti zapošljavanja, uređenja prostora, izgradnje objekata i komunalnih djelatnosti.

U ovoj oblasti djelimično je realizovano šest mjera, pet nije realizovano a tri mjere su realizovane. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se devet mjera realizuje kontinuirano, za tri mjere nema ocjene, a za po jednu mjeru se navodi da je realizovana odnosno nerealizovana.

Akcioni plan

Akcioni plan je donijela 21 opština, dok dvije to još uvijek nisu učinile. U opštinama koje su donijele akcione planove formirane su komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera. Vlada navodi da se izvještaji o realizaciji akcionih planova polugodišnje dostavljaju predsjednicima opštine, Zajednici opština i MUP-u, a godišnje skupštinama opštine. Ipak, nema informacija o broju opština koje poštuju ovu obavezu i broju dostavljenih i objavljenih izvještaja.

Vlada navodi da su ustanovljeni mehanizmi spoljašnje kontrole kroz revizije DRI i eksternu komercijalnu reviziju. Od 15 jedinica lokalne samouprave koje su po Uredbi u obavezi da uspostave jedinicu za unutrašnju reviziju, njih 14 je formiralo posebnu službu. Finansijsko upravljanje i kontrolu uspostavilo je 19 opština, dok četiri nisu. Knjigu procedura kojom su definisani potrebni koraci i odgovornosti zaposlenih uključenih u glavne poslovne procese usvojilo je 11 opština.

Sve jedinice lokalne samouprave donijele su akte kojima se obezbjeđuju mehanizmi za učešće NVO, građana i privrednih subjekata u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou. Aktima su utvrđeni mehanizmi učešća: anketiranje, prethodno konsultovanje, učešće u radnim grupama, javne rasprave, okrugli stolovi, slobodna stolica. Sa druge strane, iz nevladinog sektora navode da je **u opštinama nizak nivo transparentnosti, slabi su nadzorni mehanizmi, a građanski aktivizam je na niskom nivou.**¹⁵⁹

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

Sve jedinice lokalne samouprave ustanovile posebnu službu za javne nabavke i imenovale ukupno 32 službenike za javne nabavke. Sve opštine na sajtu Uprave za javne nabavke objavljuju planove javnih nabavki, tenderske dokumentacije, odluke o izboru ponuđača, ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama.

U 2016. godini Državna revizorska institucija je izvršila reviziju za dvije jedinice lokalne samouprave, a tokom prethodnih pet godina u još 11 opština. Izvještaji o reviziji se objavlju na sajtu te institucije, a

¹⁵⁹ Centar za građansko obrazovanje i Institut Alternativa, *Participacijom protiv korupcije: antikorupcijski mehanizmi na lokalnom nivou*, Podgorica 2014. godine. Više informacija na: <http://media.institut-alternativa.org/2014/10/ia-participacijom-protiv-korupcije.pdf>.

izvještaj eksterne revizije, uz završni račun budžeta opštine, na sajtu opštine. Naime, u 22 opštine se vrši eksterna komercijalna revizija završnog računa budžeta, a izvještaj o reviziji se dostavlja skupštini opštine uz predlog završnog računa budžeta opštine. Izbor komercijalne revizije se vrši po sistemu javnih nabavki.

Operativni dokument

Sve opštine su donijele planove integriteta, ali nije procijenjen kvalitet tih planova.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo godišnji izvještaj u kome je navelo da je u 2016. godini u opštinama bilo zaposleno ukupno 4.162 osobe, od čega je 448 angažovano u toj godini¹⁶⁰. U prošloj godini opštine su objavile ukupno 526 oglasa, kao i 278 rang listi napravljenih nakon testiranja kandidata. U toj godini usvojeno je 12 žalbi na odluke o zapošljavanju. Skoro 700 zaposlenih lica u opštinama u toku prošle godine je pohađalo preko 40 obuka na različite teme.

U toku prošle godine inspekcija je sprovela 58 kontrola vezanih za zapošljavanje i utvrdila 66 nepravilnosti. Nema podataka u kojim opštinama su vršene kontrole, niti da li su kontrolom bile pokrivena sve opštine ili se rad manjeg broja opština kontrolisao više puta. Inspekcija je podnijela jednu prijavu tužilaštvu, ali nema informacija o postupanju te institucije. Obim kontrole je neprihvatljivo mali, imajući u vidu činjenicu da je 17 opština, samo u prvih devet mjeseci 2016. godine, u susret parlamentarnim izborima koje je MANS pratio, zaposlilo preko 2100 službenika, od čega za preko 1800 lica nisu imali obavezujuću saglasnost Ministarstva finansija.¹⁶¹

Opštine nisu izradile i dostavile Upravi za javne nabavke izvještaje o realizaciji javnih nabavki i zaključenim ugovorima za prošlu godinu, jer je to predviđeno za prvi kvartal 2017.

Nije sačinjen izvještaj o učešću građana u postupcima izrade i donošenja akata od javnog interesa u opštinama, niti su dostavljene informacije o broju održanih javnih konsultacija, objavljenih poziva i izvještaja o javnim raspravama. **Nije uspostavljen sistem za prijem i postupanje po prijavi zviždača od strane opština.** Agencija za sprječavanje korupcije nije sprovela posebne kampanje u vezi sa zaštitom zviždača, već jednu opštu kampanju u vezi prijavljivanja korupcije toj instituciji.

U toku 2016. godine Ministarstvo finansija nije sprovođilo nadzor nad zakonitošću rada ni jedne opštine u cilju praćenja sprovođenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

U prošloj godini je izvršeno 86 inspekcijskih pregleda u cilju praćenja sprovođenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakona o komunalnim djelatnostima. Utvrđena je 41 nepravilnost, na osnovu čega je izrečeno šest mjera ukazivanja a za tri slučaja je podniet prijedlog za ocjenu zakonitosti planskog dokumenta¹⁶². Takođe, prijedlog za poništavanje rješenja o izdavanju građevinske dozvole podniet u 13 slučajeva, dok je u tri slučaja izdato upozorenje da plan nije doniet u skladu sa zakonom¹⁶³.

¹⁶⁰ Ovi podaci ne obuhvataju opštine Berane, Plav i Pljevlja, koja MUP-u uopšte nisu dostavile bilo kakve podatke o zapošljavanju.

¹⁶¹ MANS, *Izveštaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

¹⁶² Nema informacija o tome u kojim su konkretno opštinama utvrđene nepravilnosti

¹⁶³ Ni u ovom slučaju nisu dati podaci na koje se opštine ove mjere odnose.

f) Policija

Nema informacija o presudama za korupciju protiv službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Manje od polovine građana vjeruje policiji, a mnogi smatraju da je ta institucija veoma korumpirana. Građani rijetko prijavljuju korupciju u policiji, a nema podataka o postupanjima nadležnih organa po malobrojnim prijavama.

U ovoj oblasti djelimično je realizovano pet mjera, tri nisu realizovane jedna mjera je realizovana. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se pet mjera realizuje kontinuirano, odnosno dvije djelimično, jedna mjera nije realizovana a za jednu mjeru ne postoji ocjena.

Akcioni plan

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

Izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima stupile su na snagu u januaru 2015. U toku prošle godine **građani su MUP-u podnijeli dvije prijave za korupciju, ali po tim prijavama nije bilo pokrenutih istraga,** pa samim tim ni optužnih predloga niti presuda. U toku 2015. podnijeto je pet prijava građana za korupciju u policiji, na osnovu čega je ova institucija podnijela jednu krivičnu prijavu Tužilaštvu, koja je naknadno odbačena. U 2014. službenika MUP-a su uhapšena i uz krivičnu prijavu predati tužilaštvu, ali nema informacija o daljim postupanjima organa.

Iz javno dostupnih podataka sudstva i tužilaštva ne može se zaključiti da li je bilo presuda protiv službenika MUP-a ili uprave policije, jer ove institucije ne vode statistiku po tom osnovu. U izvještajima Vlade nema informacija da je donijeta bilo kakva presuda za korupciju protiv ovih lica.

Nije bilo pokrenutih istraga u MUP-u i Upravi policije za korupciju na visokom nivou, pa samim tim ni optužnica ni pravosnažnih presuda. Ipak, veliko interesovanje javnosti izazvalo je slučaj u kome je tužilaštvo utvrdilo da su nestali dokazi iz krivičnog postupka. **Zbog nestanka dokaza tužilaštvo je naredilo hapšenje tri službenika Uprave policije,** nakon čega je direktor policije javno tražio od tadašnjeg premijera da zaštiti policiju od tužilaca. **Slučaj na kraju nije dobio pravosudni epilog,** već je predloženo pokretanje disciplinskog postupka protiv dva službenika policije zbog neadekvatnog rukovanja dokazima, a svi postupci protiv trećeg pripadnika policije su obustavljeni.¹⁶⁴

Manje od polovine građana ima povjerenje u policiju, a procenat onih koji vjeruju se smanjuje.¹⁶⁵ Istraživanje o percepciji građana o korupciju, rađeno krajem 2016. godine od strane Agencije za sprječavanje korupcije pokazuje da **12,7% građana smatra da je korupcija najprisutnija u policiji,** odnosno da su nakon zdravstva najkorumpiraniji sektor.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Dnevni list „Vijesti“, *Unutrašnja kontrola MUP-a predložila pokretanje disciplinskih postupaka protiv Lukačevića i Terića*, Podgorica, 26. maj 2016.

¹⁶⁵ Na kraju 2016. godine povjerenje u policiju imalo je 47,5% građana, u junu 2016. povjerenje je bilo 53,6%. CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore: NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Program%20Empirijska%20istazivanja/Političko%20javno%20mnjenje/CEDEM_decembar_2016_istrazivanje.pdf.

¹⁶⁶ Agencija za sprječavanje korupcije, *Stavovi javnosti o pitanju korupcije i upoznatost sa radom Agencije za sprječavanje korupcije*, Podgorica, decembar 2016. www.antikorupcija.me/documents/1221/Rezultati_istra%C5%BEivanja_ASK_-_V6_2.pdf.

MUP nije sprovodio kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji je prijavljuju tokom 2015. i 2016. godine. Posljednja kampanja je organizovana još 2014. kada su predstavnici policije građanima dijelili brošure sa informacijama kako mogu prijaviti korupciju.

Tokom 2016. godine policiji je prijavljeno je ukupno devet slučajeva korupcije u toj instituciji, sa čime je upoznato tužilaštvo. Postupanje po pet prijava je okončano, ali nema informacija da li su odbačene ili su podnijete optužnice. U 2015. godini policiji je podnijeto sedam prijava, ali nema informacija postupanjima po tim prijavama, a u godini prije toga podnijeto je 28 prijava i dvije su prosljeđene tužilaštvu, ali nema podataka o postupanjima te institucije.

Operativni dokument

Nije izrađen izvještaj o sprovođenju plana integriteta MUP-a i Uprave policije. MUP nije uspostavio sistem praćenja realizacije zaključaka i preporuka koje Savjet za građansku kontrolu rada policije dostavlja ministru, odnosno MUP-u i policiji.

Od četiri slobodna radna mjesta u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu rada policije, u toku 2016. godine je popunjeno samo jedno. Nije nabavljena ni planirana oprema za to odjeljenje. U toku prošle godine preko 600 policijskih službenika je pohađalo 40 obuka na temu jačanja policijskog integriteta. Obučeno je 11 trenera za samostalno sprovođenje obuka na tu temu.

2.1.8. Uloga Skupština u borbi protiv korupcije

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

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

Prema ocjenama Vlade realizovane su dvije mjere dok se tri realizuju u kontinuitetu.



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

U toku prošle godine, radna tijela Skupštine su održala **tri konsultativna i osam kontrolnih saslušanja** kojima je prisustvovalo 46 lica, a na kojima su usvojena 24 zaključka od kojih je pet usvojila i Skupština. Na plenarnim sjednicama usvojena su 22 seta zaključaka, od čega se 21 odnosi na prihvatanje, odnosno usvajanje izvještaja različitih institucija, a jedan na obavezu Vlade da utvrdi činjenice i okolnosti u vezi sa validnošću izdate garancije za završetak radova na hotelu "AS". Godinu prije toga, broj saslušanja, saslušanih lica usvojenih zaključaka na sjednicama radnih tijela bio je višestruko veći, što pokazuje da se intenzitet kontrole od strane Parlamenta smanjuje.¹⁶⁷

¹⁶⁷ U 2015. bilo je ukupno 50 saslušanja, od čega 43 konsultativna i sedam kontrolnih, saslušana su 92 lica a Plenum je usvojio 25 zaključaka.

Nema podataka o realizaciji zaključaka Skupštine donijetih u prethodnom periodu, jer ne postoji sistem za njihovo praćenje, a Parlament nije organizovao sjednice tim povodom.

Nema podataka o broju podnijetih zahtjeva za korišćenje različitih kontrolnih mehanizama¹⁶⁸, ali je očekivano da je taj broj manji nego u prethodnom periodu, jer od oktobra prošle godine sve opozicione partije bojkotuju rad Skupštine, a u toku 2015. i 2016. više političkih subjekata je bojkotovalo rad parlamenta.

Skupštinski Odbor za antikorupciju gotovo da nije imao aktivnosti u toku 2016. godine, a izvještaj o radu za tu godinu još uvijek nije usvojen. Nema javno dostupnih informacija da su Odboru podnošene predstavke građana, niti da je bilo izjašnjenja ili postupanja državnih organa po tim, ili po predstavkama iz ranijih godina¹⁶⁹. Sa druge strane, Skupština još uvijek nije donijela procedure za razmatranje podnijetih predstavki.

Odbor je razmatrao rad Agencije za sprječavanje korupcije kroz kontrolno saslušanje njenog direktora kao i Vrhovnog državnog tužilaštva u toku prve polovine 2016. godine, ali nisu donijeti bilo kakvi zaključci. Nije bilo drugih kontrolnih aktivnosti ovog radnog tijela.

Odbor nije razmatrao pitanja i probleme u sprovođenju zakona, strategija ili akcionih planova koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, niti je davao bilo kakve predloge za njihove izmjene u toku 2015. i 2016. godine. **U rijetkim slučajevima kada je Odbor donio odluke i obavezao izvršnu vlast da pristupi izmjenama zakona, to nije urađeno.** Najbolji primjer se odnosi na zaključak Odbora kojim se Vladi nalaže da predloži izmjene zakona kojim bi se kriminalizovalo nezakonito bogaćenje javnih funkcionera.

Od uspostavljanja Odbora, nije pokrenut bilo kakav postupak protiv bilo kog lica na osnovu korišćenja kontrolne funkcije tog tijela.

Etički kodeks poslanika usvojen je 9. decembra 2014. godine. **Etički kodeks ne sadrži jasne smjernice niti procedure u vezi sa sukobom interesa poslanika,** lobiranjem i drugim povezanim aktivnostima već samo upućuje na prethodno donijete zakone koji definišu ove oblasti. Kodeks uopšte ne adresira pitanja preporuka GRECO-a i sadrži uopštene formulacije koje se ne dotiču suštinskih pitanja vezanih za prevenciju korupcije u zakonodavnoj vlasti. Najveći paradoks ovog dokumenta leži u činjenici da **samo nosilac poslaničke funkcije može prijaviti drugog poslanika za kršenje Etičkog kodeksa,** dok građani, pravna lica, pa čak ni službenici Skupštine to pravo nemaju. Skupština nije saradivala sa civilnim sektorom u izradi Kodeksa.

Ne postoji posebno tijelo nadležno za praćenje poštovanja Etičkog kodeksa, već tu ulogu ima Odbor za ljudska prava i slobode. Nisu sprovedene kampanje sa ciljem podizanja svijesti o Etičkom kodeksu, već je održana samo jedna konferencija u organizaciji Skupštine i jedne NVO na tu temu i to 2015. godine. Ni jedan godišnji izvještaj o praćenju poštovanja Etičkog kodeksa nije sačinjen, a **nije donijeta ni jedna odluka da je neko od poslanika prekršio Etički kodeks,** iako su dvije takve inicijative tokom 2016. godine upućene Odboru od strane poslanika.

Plan integriteta Skupštine Crne Gore usvojen je u martu 2016. godine, ali se odnosi samo na službu Skupštine i **ne obuhvata poslanike.** Službenik za izvještavanje o realizaciji plana integriteta jeste određen, ali nikakvi izvještaji nisu sačinjavani ili razmatrani. Ne zna se u kojoj mjeri je imenovani službenik osposobljen da sprovodi analize rizika i izrađuje planove integriteta.

¹⁶⁸ Skupština nije izvjestila Vladu o korišćenju kontrolnih mehanizama tokom 2016. godine, niti je Izvještaj Skupštine ovu godinu sačinjen.

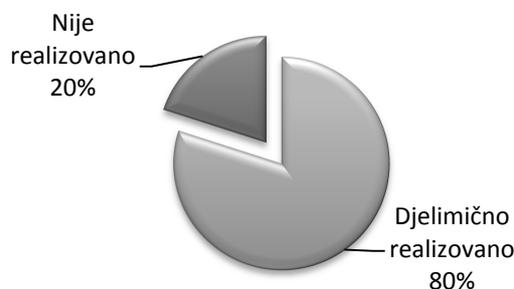
¹⁶⁹ Skupština navodi da tokom 2015. nije bilo izjašnjenja državnih organa po predstavkama koje su podnijete Odboru, niti bilo kakvih preduzetih aktivnosti tim povodom.

2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije

Agencija za sprječavanje korupcije nije uspostavila dobru saradnju sa NVO. Broj građana koji prijavljuju korupciju Agenciji je vrlo mali, a nema podataka o rezultatima tih prijava. Vlada nije spremna da uključi civilno društvo u rad tijela koja su posebno značajna za borbu protiv korupcije, što pokušava prikriti statističkim podacima.

Ni jedna mjera predviđena u ovoj oblasti nije potpuno sprovedena, četiri su djelimično realizovane, a jedna nije realizovana.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade, u ovoj oblasti se kontinuirano realizuje svih pet mjera.



Grafik 23: Realizacija mjera u oblasti
2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije

Agencija za sprječavanje korpcije nije sprovodila zajedničke kampanje sa NVO u cilju podsticanja većeg i efikasnijeg učešća građana u borbi protiv korupcije, već je samo prosljedila svoje brošure na adrese četiri NVO. Slično je, godinu ranije, postupala i Uprava za antikorupcijsku inicijativu, prethodnica Agencije. **U toku prošle godine Agenciji je prijavljeno 48 slučajeva korupcije**, slično kao i u godini prije toga (45), ali nema informacija o ishodu tih prijava.

Vlada navodi da je tokom 2016. objavljeno 80 poziva za učešće NVO u razne radne grupe, ali nema informacija o broju radnih grupa za izradu antikorupcijskih zakona koje su uspostavljene, a da u njih nije bio uključen predstavnik civilnog sektora. Iz Vlade konstatuju da je organizovana 21 javna rasprava kao i 12 konsultacija i okruglih stolova, ali nema informacija koliko se od njih odnosi na antikorupcijske zakone. S tim u vezi, ne može se procijeniti da li je povećan stepen uključenosti predstavnika NVO u rad radnih grupa koje formiraju državni organi na temu antikorupcije.

Ipak, **evidentno je da Vlada ne želi suštinsku saradnju sa NVO sektorom u oblasti antikorupcije**, jer važna tijela, kao što su Savjet za vladavinu prava ili Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, ne želi da proširi članovima iz civilnog sektora, niti da im omogući učešće u raspravi na sjednicama tih tijela.¹⁷⁰

U toku 2016. godine niko iz civilnog sektora nije učestvovao u radu Odbora za antikorupciju. Godinu ranije, predstavnik NVO je bio pozvan na dvije od 13 održanih sjednica.

Prema informacijama Kancelarije za saradnju sa NVO, samo jedan izvještaj jedne NVO postavljen je na sajt Vlade ili nekog od ministarstava tokom 2016. godine, a godinu ranije ni jedan izvještaj nije postavljen. Vlada nije organizovala okrugle stolove, debate i panele sa ciljem promocije izvještaja NVO.

Od ukupno 18 obuka koje je realizovala Agencija za sprječavanje korupcije, jedna je bila organizovana u saradnji sa jednom NVO. Godinu ranije, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, prethodnica Agencije, nije organizovala ni jednu obuku u saradnji sa NVO. Nema informacija da li je povećan stepen edukacije državnih službenika na različite teme iz oblasti borbe korupcije.

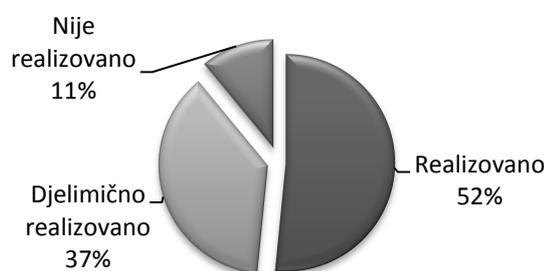
¹⁷⁰ Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika u NVO Institut Alternativa.

2.2. REPRESIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

Formirano je novo Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije, ali ta institucija još uvijek nema pristup bazama podataka drugih institucija. Nije bilo utvrđivanja odgovornosti tužilaca za propuste u radu. Većina pravosnažnih presuda donijetih prošle godine je oslobađajuća, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika, dok je veliki broj slučajeva odbijen zbog zastare. Nema pomaka kada su u pitanju finansijske istrage, a vrijednost imovine koja je oduzeta u prethodne dvije godine je simbolična. Novim zakonom se predviđaju uslovi za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene. Izmjenama zakona omogućeno je sklapanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela i značajno je produžena mogućnost trajanja mjera tajnog nadzora. Kroz te sporazume većina okrivljenih je dobila kazne koje su ispod zakonskog minimuma, a policija nije unaprijedila sistem za nadzor telekomunikacija tako da obezbijedi uslove za adekvatnu eksternu kontrolu. Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka.

U ovoj oblasti realizovane su 33 mjere, 24 je djelimično sprovedeno, a sedam mjera nije realizovano.

Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovane su 42 mjera, kontinuirano se realizuje 14, sedam je djelimično realizovano, a dvije mjera nisu realizovane.



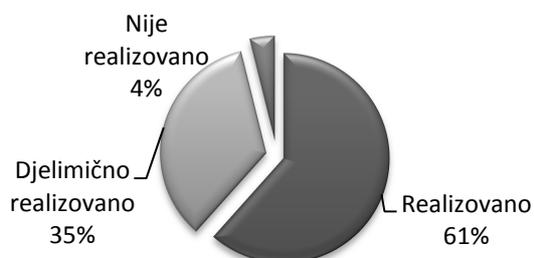
Grafik 24: Realizacija mjera u oblasti 2.2. Represivne radnje protiv korupcije

2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje

Formirano je novo, Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije, imenovani su svi tužioci, zaposlen je dio službenika i obezbijeđen im je prostor za rad. Međutim, tužilaštvo još uvijek nema pristup bazama podataka relevantnih državnih organa. Različiti policijski odsjeci su nabavili dio opreme, zaposlili nove kadrove i obučavali zaposlene. Ipak, nije unaprijeđen sistem za nadzor telekomunikacija tako da obezbijedi uslove za adekvatnu eksternu kontrolu. Većina pravosnažnih presuda donijetih prošle godine je oslobađajuća, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika. U prošloj godini veliki broj slučajeva je odbijen zbog zastare.

U ovoj oblasti realizovano je 16 mjera, 10 je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije realizovana.

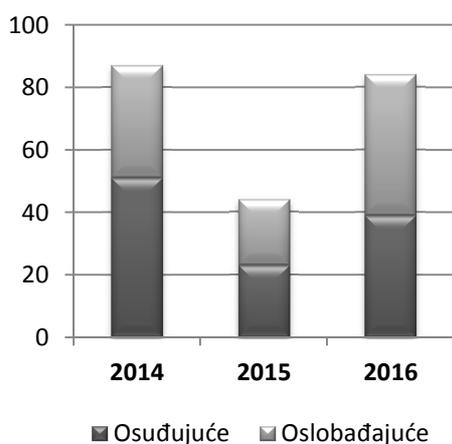
Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovano je 15 mjera, kontinuirano se realizuje šest, pet je djelimično realizovano, a jedna mjera nije realizovana.



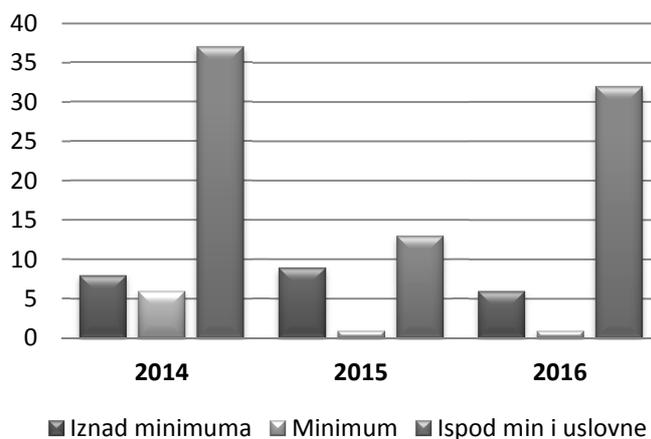
Grafik 25: Realizacija mjera u oblasti 2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje

Analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlaštenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije je usvojena u novembru 2013. godine od strane Vlade, dostupna je na sajtu Ministarstva pravde i sadrži većinu poglavlja koja su predviđena Akcionim planom.¹⁷¹ Ipak, u ovom dokumentu nema podataka o praktičnim problemima u lociranju imovine za prošireno oduzimanje imovinske koristi, niti su data uporedna iskustva drugih država, kao što je planirano. Analizom je dato osam konkretnih preporuka¹⁷². Vlada je usvojila Plan realizacije zaključaka Analize početkom 2014. godine¹⁷³.

Prema zvaničnim statističkim podacima, nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije¹⁷⁴. **Većina pravosnažnih presuda donijetih prošle godine je oslobađajuća, a posebno je zabrinjavajuća izuzetno blaga kaznena politika sudova koji uglavnom dosuđuju kazne ispod zakonskog minimuma ili uslovno osuđuju počiniocima krivičnih djela sa elementima korupcije. U prošloj godini je odbijen zbog zastare izuzetno veliki broj slučajeva.**



Grafik 26: Pravosnažne presude za korupciju



Grafik 27: Osuđujuće pravosnažne presude

Preko 350 suđenja za korupciju je i dalje u toku, dvostruko više nego prošle godine. U toku je skoro 500 istraga, dok je prošle godine bilo skoro 700, a godinu prije toga nepuno 200 istraga krivičnih djela sa elementima korupcije.

Detaljan pregled zvaničnih podataka je dat u priloženoj tabeli.

¹⁷¹ Analiza sadrži pregled propisa kojima su uspostavljeni državni organi i organi uprave za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i propisa na osnovu kojih se postupa u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Analiza daje pregled institucionalnog okvira zaduženog za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, njihovih ovlaštenja, međuinstitucionalne saradnje i relevantnih baza podataka. Takođe, u Analizi je dat predgled propisa kojima su uređeni uslovi i postupak privremenog i trajnog oduzimanja imovine, kao i staranje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom kao i onih koji se odnose na sprovođenje finansijskih istraga. U posebnom poglavlju dati su nedostaci postojećeg modela u smislu nadležnosti Uprave policije, Tužilaštva, Sudstva i Uprave carina.

¹⁷² Preporuke predviđaju da se donesu Zakon o specijalnom tužilaštvu i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene, da se izmijene Zakonik o krivičnom postupku i zakoni o sudovima, o unutrašnjim poslovima i o sudskim vještatima. Takođe, preporučuje se jačanje kadrovskih, tehničkih i prostornih kapaciteta ovih institucija, kao i razvoj informacionih sistema u Državnom tužilaštvu i omogućavanje pristupa bazama podataka drugih državnih organa.

¹⁷³ Plan realizacije je sadržao 13 aktivnosti koje je bilo potrebno sprovesti u definisanim rokovima. Plan ne sadrži konkretne informacije koje se odnose na tome kako se planira unaprijediti postupak oduzimanja imovinske koristi, ili kako jačati ulogu specijalnog istražnog tima, već se bavi izmjenama legislativne u ovoj oblasti. Takođe, Plan ne definiše aktivnosti oko preuzimanja najboljih rješenja iz uporednih iskustava.

¹⁷⁴ Statistički pokazatelji koje je Vlada krajem 2016. godine dostavila Evropskoj komisiji, a nakon toga i MANS-u. Prema navodima Vlade, ti statistički podaci se odnose na sva krivična djela korupcije, uključujući ona koja su u nadležnosti Specijalnog tužioca, ali nema informacije koja je konkretno krivična djela su data u sklopu statistike.

Postupci	2009. - 2013. godine	2014. godina	2015. godina	2016. godina
A) Ukupan broj pravosnažnih presuda	528	181	80	124
A1) Oslobođajuće presude	191	36	21	45
A2) Osuđujuće presude	206	51	23	39
Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom	63	6	1	1
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	60	8	9	6
Presude sa kaznama ispod zakonskog minimuma i uslovne osude	83	37	13	32
A3) Ostale presude (npr. odbijajuće, kada oštećeni preuzme gonjenje)	131	94	36	40
B) Ukupan broj nepravosnažnih presuda	274	144	115	86
B1) Oslobođajuće presude	96	31	20	36
B2) Osuđujuće presude	113	81	54	26
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	34	25	19	1
Presude sa minimalnom zakonom propisanom ili manjom kaznom	43	42	23	4
Uslovne osude	36	14	12	21
B3) Ostale presude (npr. odbijajuće kada oštećeni preuzme gonjenje)	65	32	41	24
C) Odbačeni slučajevi	2130	558	584	264¹⁷⁵
C1) Slučajevi koji su odbijeni zbog zastare	47	0	10	242
D) Istrage koje su još uvijek u toku	57	192	689	488
E) Suđenja koja su još uvijek u toku	25	50	149	354

Tabela 2: Procesuiranje slučajeva korupcije u Crnoj Gori u periodu 2009. – 2016. godine.¹⁷⁶

Vrijednost trajno oduzete imovine je na simboličnom nivou, a detaljni podaci su dostupni u poglavlju 2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom.

Stupanjem na snagu novog Zakona o sudovima u martu 2015., ukinuto je Specijalno odjeljenje Višeg suda u Bijelom Polju i **nadležnosti za krivična djela korupcije, organizovanog kriminala, i ratnih zločina su centralizovane u Višem sudu u Podgorici**. Predmeti koji su bili u toku nisu preuzeti, već je odlučeno da bjelopoljski sud okonča postupke, a ukoliko Apelacioni sud ukine presude, nove postupke po njima vodiće podgorički sud.

Specijalno državno tužilaštvo za krivično gonjenje visoke korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina formirano je donošenjem Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu u februaru 2015. godine, na osnovu kojeg je takođe upostavljena funkcionalna veza između Uprave policije i Specijalnog državnog tužilaštva.

Odluka o broju tužilaca u Specijalnom tužilaštvu donijeta je dva mjeseca nakon usvajanja zakona i njom je predviđeno da to tužilaštvo ima 11 tužilaca, odnosno jednog glavnog i 10 specijalnih tužilaca. Odmah nakon toga je objavljen javni oglas i sva sistematizovana mjesta su popunjena. Imenovanja pojedinih specijalnih tužilaca su vrlo kontroverzna, jer su odbacivali kao neosnovane krivične prijave za korupciju koje je glavni specijalni tužilac, njihov sadašnji nadređeni, ponovo otvorio¹⁷⁷. Ovaj tužioc je čak napredovao i pored mjere zabrane napredovanja koju mu je izrekla Komisija za kodeks tužilačke etike zbog činjenice da je bez dozvole od kolege tužioca preuzeo slučaj i u njemu donio odluku.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Nisu uključeni podaci za drugu polovinu 2016. godine

¹⁷⁶ Statistički pokazatelji koje je Vlada krajem 2016. godine dostavila Evropskoj komisiji, a nakon toga i MANS-u, sadrže manje greške u sabiranju, koje je MANS ispravio. U tabeli su dati tačni zvanični podaci.

¹⁷⁷ Dnevni list Vijesti, *MANS: Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce*, Podgorica, 26. jun 2015. Godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mans-na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce-840014>.

¹⁷⁸ Dnevna novina DAN, *Uprkos zabrani napredovanja, izabran za specijalnog tužioca*, Podgorica, 16. septembar 2015. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&datum=2015-09-16&clanak=510340&naslov=Uprkos%20zabrani%20napredovanja,%20izabran%20za%20specijalnog%20tu%BEioca>.

Specijalno tužilaštvo je preuzelo sve predmete od prethodnog Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, kao i zaposlene, opremu, sredstva i službenu dokumentaciju.

Vrhovno državno tužilaštvo navodi da je uspostavljen informacijski sistem Državnog tužilaštva, ali da korisničke licence za njegovo korišćenje tek treba da se nabave. **Nije uspostavljena zaštićena elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka među službama za primjenu zakona, niti su te baze povezane. Uspostavljeni su zaštićeni elektronski kanali za komunikaciju** između tužilaštva, MUP-a, Ministarstva pravde i bivšeg Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, kao i poseban zaštićeni elektronski komunikacioni "tunel" između Specijalnog tužilaštva i Uprave policije. Obučeno je ukupno 12 lica za korišćenje korišćenje komunikacionog tunela, i to Glavni i svi specijalni tužioci i sekretar Specijalnog tužilaštva.

Specijalno državno tužilaštvo se u junu 2015. uselilo u nove prostorije. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je donijet u oktobru te godine i predvidio je da u Specijalnom tužilaštvu bude zaposleno 43 državna službenika i namještenika. Međutim, do kraja 2016. godine popunjeno je 28 radnih mjesta, odnosno 65% od planiranog.

Odsjeci policije za borbu protiv organizovanog kriminala, za suzbijanje opšteg kriminaliteta i za suzbijanje privrednog kriminaliteta su kontinuirano opremani tokom prethodne dvije godine, ali nema informacije o tome što su njihove ukupne potrebe u odnosu na to što je nabavljeno. Ipak, tri odsjeka su ukupno obezbijedila 25 vozila, 54 računara, 30 komada komunikacione opreme i po četiri pancirna prsluka i metalne kase. Nisu nabavljani setovi za prikupljanje dokaza.

Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Uprave policije usvojen je u martu 2015. Tim dokumentom je predviđena centralizacija linije rada privrednog kriminaliteta i definisane nadležnosti Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta i Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u sprovođenju finsijskih istraga. Pravilnik je ponovo mijenjan u septembru 2016. godine, ali ova rješenja iz 2015. godine nijesu mijenjana. MUP nije dostavio informacije o broju pokrenutih istraga od strane ovih odsjeka.

Ukupan broj službenika zapošljenih na neodređeno vrijeme na sprovođenju mjera tajnog nadzora (MTN) na kraju 2016. godine bio je 51. Ipak, nema javno dostupnih podataka o broju potrebnih izvršilaca jer je dio Pravilnika o sistematizaciji koji se odnosi na ovaj sektor proglašen tajnim.

U toku 2016. godine organizovano je šest obuka posvećenih mjerama tajnog nadzora za 63 učesnika, i sve su držali strani eksperti, dok je 2015. organizovano 16 obuka za ukupno 150 učesnika, od čega su dva držali crnogorski treneri, a preostale strani eksperti. Uprava policije ima trenutno tri trenera koja su obučena da drže obuke na temu mjera tajnog nadzora.

Obezbijeđen je dio potrebne opreme za Odsjek za posebne provjere, dok su neke nabavke u toku¹⁷⁹. Ipak, podaci o većini nabavljene opreme su klasifikovani, odnosno informacije o tome što je tačno nabavljeno nisu dostupne. **Nema informacija da li su u sistemu za nadzor komunikacija unaprijeđeni mehanizmi elektronskog evidentiranja i eksterne kontrole primjene mjera tajnog nadzora.**

¹⁷⁹ U toku 2016. pokrenut je postupak nabavke vozila, ali nema informacija da li je postupak okončan. Takođe, potpisan je ugovor za nadogradnju sistema za nadzor komunikacija, s tim što će se instalacija nabavljenih sistema desiti tek u 2017. godini. Godinu ranije, nabavljena je oprema vrijednosti preko 300 hiljada eura, za koju se navodi da je instalirana.

Nema dovoljno podataka o opremanju Jedinice za prikrivene isljednike¹⁸⁰, niti informacija o broju istraga koje su pokrenute na osnovu njihovog angažovanja, jer nas je MUP za ove informacije uputio na zvanične Vladine izvještaje koji nisu potpuni.

Određene su ciljne grupe u tužilaštvima i sudovima koje treba da prođu specijalističke obuke o primjeni savremenih istražnih metoda i korišćenju dokaza prikupljenih tim putem. U posljednje dvije godine organizovano je preko 30 obuka za preko 480 polaznika.

U toku 2016. godine MUP nije nabavljao opremu „N Case“ niti druge uređaje neophodne za forenzičko ispitivanje mobilnih telefona i ispitivanje bankovnih računa u Forenzičkom centru. Godinu ranije nabavljen je jedan XRY uređaj za vještačenje mobilnih telefona.

Nisu sprovedene obuke zaposlenih u Forenzičkom centru iz oblasti forenzičke analize računara, mobilnih telefona i bankovnih kartica. MUP navodi da je na tim radnim mjestima zaposleno samo dvoje od predviđenih pet službenika.

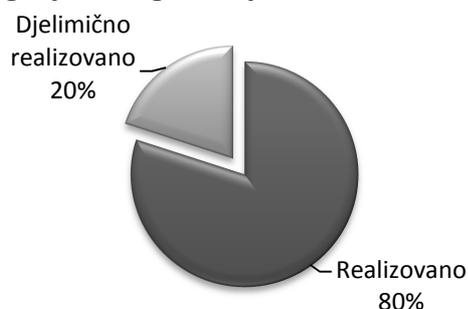
Tokom posljednje dvije godine organizovano je po pet nacionalnih i regionalnih obuka, koju je pohađalo preko 170 predstavnika policije, tužilaštva i sudstva na temu mjera tajnog nadzora, korišćenja ovih dokaza na sudu i njihovog pribavljanja u prekograničnoj saradnji. U istom periodu organizovane su četiri obuke za preko 130 učesnika iz policije, tužilaštva i sudstva u vezi sa primjenom MTN-a u skladu sa zakonima o zaštiti ličnih podataka i o tajnim podacima.

2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku nisu uključile većinu komentara evropskih eksperata, a njima je omogućeno sklapanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela, dok je značajno produžena mogućnost trajanja mjera tajnog nadzora. Praksa pokazuje da kroz sporazume o priznanju krivice okrivljeni dobijaju kazne koje su ispod zakonskog minimuma i to bez obrazlaganja razloga iz kojih su dosuđene.

U ovoj oblasti četiri mjere su realizovane, dok je jedna djelimično realizovana.

Vlada je, međutim, četiri mjere ocijenila kao realizovane, dok se prema navodima Vlade jedna mjera realizuje u kontinuitetu.



Grafik 28: Realizacija mjera u oblasti 2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)

Vlada je sredinom 2013. godine donijela Izvještaj o potrebi izmjena i dopuna ZKP-a¹⁸¹. Izmjene i dopune ZKP-a donijete su u junu 2015. godine¹⁸², a čak **25 od 36 predloga koje je dala ekspertkinja**

¹⁸⁰ Policija navodi da je u tokom 2015. godine nabavljen dio planiranih materijalno-tehničkih sredstava, ali ne navodi o kojoj vrsti i obimu sredstava se radi. Tokom 2016. godine nabavljena su samo dva računara, dok iz policije navode da nabavku softvera nije bilo moguće sprovesti zbog zakonskih ograničenja, a kako se radi o povjerljivoj nabavci, nema informacija o kakvom se tačno softveru radi.

¹⁸¹ Od devet oblasti predviđenih mjerom iz Akcionog plana, Izvještaj je obuhvatio osam, dok se izmjenom odredbi kojima se uređuju odbačaj krivične prijave i kontrola odbačaja nije bavio. Izvještajem je bilo predviđeno da se ZKP treba izmijeniti do oktobra 2014. godine.

¹⁸² Na izmjenama je radila radna grupa sačinjena od devet članova iz Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, Pravnog fakulteta i Advokatske komore.

Evropske unije nije uključeno u zakon¹⁸³. Na primjer, Vlada je ignorisala sugestije da se precizno normiraju radnje u postupku koje savjetnici u tužilaštvu mogu da preduzimaju u ime tužioca, da se propiše obaveza obrazlaganja konkretne zabrane za pristup spisima predmeta okrivljenim i njihovim braniocima u slučajevima kada je to pravo uskraćeno zbog ugrožavanja istrage, nacionalne bezbjednosti ili zaštite svjedoka. Takođe, Vlada je ignorisala i preporuku da se detaljnije definiše uloga tužioca u slučajevima kada policija pristupa telekomunikacionim podacima, nakon što od sudije za istragu dobije dozvolu.

Prema navodima advokata, usvajanjem ovih izmjena i dopuna ZKP, **omogućeno je zaključivanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela, uključujući i krivična djela organizovanog kriminala**, što je odmah počelo da se primjenjuje na rijetke slučajeve organizovanog kriminala u kojima su optuženi visoki javni funkcioneri, kao što je to bio slučaj sa Svetozarom Marovićem.

Za razliku od drugih zakonodavstava, crnogorski ZKP **ne propisuje da kazna koja se po sporazumu treba izreći okrivljenom po pravilu ne može biti ispod zakonskog minimuma za krivično djelo koje se okrivljenom stavlja na teret** i da se ona samo izuzetno može ublažiti pod uslovima propisanim Krivičnim zakonikom. Zato se u praksi često **dogovoraju kazne koje su ispod zakonskog minimuma**, bez valjanog obrazloženja.¹⁸⁴ Iz presuda koje su donijete na osnovu sporazuma o priznanju krivice, koje su javno dostupne na sajtu sudova, vidi se da je samo u jednom slučaju dogovorena kazna koja je na granici zakonom propisanog minimuma. **U svim drugim slučajevima dogovorena je i izrečena kazna koja je znatno ispod zakonom propisanog minimuma**. Presude nemaju obrazloženje zašto je kazna tako ublažena, već se paušalno nabrajaju olakšavajuće okolnosti. U presudama takođe **nema bilo kakvog obrazloženja da dogovorena kazna odgovara svrsi izricanja krivičnih sankcija, što je jedan od neophodnih zakonskih uslova da bi sud prihvatio sporazum o priznanju krivice**.

Novim ZKP-om značajno su **proširena ovlaštenja tužilaštva i suda u određivanju mjera tajnog nadzora**, prije svega tako što je omogućeno njihovo trajanje na ukupno 18 mjeseci, odnosno 11 mjeseci duže u odnosu na prethodno zakonsko rješenje, kao i mogućnost da se mjere tajnog nadzora odrede prema prema licima čiji identitet nije poznat, što može da dovede do brojnih zloupotreba u praksi.¹⁸⁵

Nisu rađene analize ili izvještaji o unapređenju postupka izviđaja, odnosno o povećanju broja pokrenutih istraga u predmetima i broju predmeta koji završe na sudu u periodu prije i nakon usvajanja izmjena i dopuna ZKP. Dostupni statistički podaci¹⁸⁶ pokazuju da nakon donošenja izmjena sredinom 2015. ZKP-a nije došlo do povećanja ni broja pravosnažnih¹⁸⁷ ni broja nepravosnažnih¹⁸⁸ osuđujućih presuda za korupciju, već je prisutna tendencija pada.

Tokom 2015. i 2016. godine organizovano je 29 obuka u vezi sa primjenom izmjena i dopuna ZKP, koje je pohađalo preko 300 polaznika, sudija, tužilaca, policajaca i advokata.

Plan praćenja primjene izmijenjenih i dopunjenih odredbi ZKP donijet je u septembru 2015. i predviđeno je da se polugodišnje izvještava o njegovoj realizaciji. Taj plan sadrži samo tri mjere koje

¹⁸³ Ocjenjivanje nacrta ZKP-a koje je izvršila Martina Spreitzer-Kropiunik koje je MANS-u dostavljeno preko Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

¹⁸⁴ Dnevna novina „DAN“, *Blagim kaznama podstiču kriminalce*, Podgorica, 13. februar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=585904&datum=2017-02-13&naslov=Blagim%20kaznama%20podsti%E8u%20kriminalce>.

¹⁸⁵ Dnevni list „Vijesti“, *Vlada uvodi „velikog brata“*, Podgorica, 3. jun 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-uvodi-velikog-brata-836552>.

¹⁸⁶ Više informacija o statističkim podacima o borbi protiv korupcije dostupno je u poglavlju 2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje.

¹⁸⁷ U 2014. takvih je presuda bilo 51, u 2015. se smanjio broj na 35, a u 2016. blago povećao na 39.

¹⁸⁸ U 2014. takvih je presuda bilo 81, u 2015. se smanjio broj na 54, a u 2016. blago povećao na 26.

se razlikuju od onoga što je već definisano akcionim planovima za 23. i 24. pregovaračko poglavlje. Sve te tri mjere su sprovedene, odnosno na sajtu Ministarstva pravde je objavljen prečišćen tekst ZKPa, a dva flajera, o pravu na pritužbu na rješenje o odbacivanju krivične prijave i o institutu sporazuma o priznanju krivice su odštampana i podijeljena pravosudnim organima i Upravi policije.

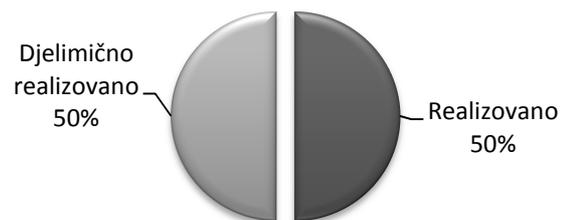
U decembru 2015. godine donijet je novi Zakon o carinskoj službi u kojem su detaljno razradjeni poslovi koje vrši Uprava carina, uključujući i nadzor, kao i ovlašćenja rukovodećih lica i carinskih službenika u poslovima preduzimanja različitih mjera. Zakon je pozitivno ocijenjen od strane Evropske unije u izvještaju o napretku za 2016. godinu.¹⁸⁹ Nadležni organi nisu dali bilo kakvu informaciju o tome da li je i u kojem obimu vođenje prekrivičnog postupka efikasnije zbog ovih zakonskih izmjena.

2.2.3. Finansijske istrage

Uspostavljeno je Specijalno tužilaštvo zaduženo za borbu protiv korupcije i formirani specijalni istražni timovi, ali nema pomaka kada su u pitanju finansijske istrage. Usvojen je Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, ali se njime predviđaju uslovi za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene u odnosu na ranija rješenja. Službenici svih relevantnih institucija su pohađali brojne obuke i međunarodne skupove koji su se odnosili na finansijske istrage, ali još uvijek nema konkretnih rezultata.

U ovoj oblasti tri mjere su realizovane a tri su djelimično realizovane.

Vlada je, sa druge strane, cijenila da je pet mjera realizovano dok se jedna realizuje u kontinuitetu.



Grafik 29: Realizacija mjera u oblasti 2.2.3. Finansijske istrage

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu donijet je u februaru 2015. godine. Zakonom se predviđa mogućnost **uspostavljanja specijalnih istražnih timova** za posebno složene predmete, u kojem mogu učestvovati zaposleni iz uprava zaduženih za poreze, carine i sprječavanje pranja novca kao i drugih nadležnih organa. Ipak, zakonom se ne daje mogućnost angažovanja stručnih lica u timovima iz oblasti računovodstva, pranja novca, bankarstva i međunarodnih bankarskih transakcija i poreza ukoliko ona nisu zaposlena u državnoj upravi. Od donošenja Zakona do kraja 2016. godine formirani su **specijalni timovi za 15 predmeta**, ali nema informacija o tome da li je i koliko povećana stopa uspješnosti u vođenju istraga u predmetima u kojima su ti timovi formirani.

Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću donijet je u septembru, a stupio je na snagu u novembru 2015. godine. Zakonom je uređen postupak vođenja finansijskih istraga i institut oduzimanja imovine, odnosno odredbe o oduzimanju, upravljanju, staranju i povraćaju imovine. Nema javno dostupnih informacija da li je i u kojem obimu Zakon usklađen sa EU Direktivom 2014/42.

Novi Zakon propisuje uslove za oduzimanje imovine na način koji je povoljniji za okrivljene u odnosu na ranija rješenja iz Zakonika o krivičnom postupku. Naime, kao jedan od uslova za

¹⁸⁹ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

oduzimanje imovinske zakon propisuje da učinilac „učini vjerovatnim“ da porijeklo te imovine nije nezakonito. ZKP je ranije propisivao da učinilac mora to i da dokaže, što je znatno viši pravni standard i nepovoljnije je za učinioce.

Evropska komisija u izvještaju o napretku za 2016. godinu ukazuje da Crna Gora mora unaprijediti kapacitete za sprovođenje finansijskih istraga i uspostaviti bilans slučajeva zapljene i konfiskacije kriminalne imovine. EU posebno ukazuje na alarmantno stanje u oblasti droga, gdje i dalje i dalje ne postoji bilans slučajeva konfiskovane imovine koja je nastala iz krivičnih djela u vezi sa drogom, niti u toj oblasti postoje bilo kakve finansijske istrage.¹⁹⁰

Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Uprave policije, koji je sačinila radna grupa ove institucije, usvojen je u martu 2015. U okviru **Sektora kriminalističke policije** predviđene su **posebne grupe** koje se bave finansijskim istragama, visokotehničkim kriminalom, trgovinom ljudima i terorizmom¹⁹¹. U toku 2015. godine od sistematizovanih 17 radnih mjesta u ovim grupama bilo je popunjeno 15, a nema informacija da li su tokom 2016. popunjena preostala mjesta, jer MUP tu informaciju nije dostavio ni Vladi ni MANS-u.

Nije moguće utvrditi kolikim brojem službenika raspolaže Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta. Prema informacijama koje smo dobili od MUP-a, u toku 2016. godine u taj Odsjek je preraspoređena jedna osoba, ali da je zato iz ovog Odsjeka otišlo šest lica, dok je jednom istekao ugovor na određeno vrijeme. MUP navodi da je tokom 2015. godine izvršena interna relokacija predloženih službenika, ali ne dalje detaljnije informacije.

MUP je naveo da je od septembra 2015. do kraja jula 2016. godine podnijeta 371 krivična prijava, protiv 444 lica za počinjenih 511 krivičnih djela kojima je pričinjena šteta preko 26 miliona eura. MUP nam nije dostavio informaciju o broju istraga pokrenutih po osnovu podnijetih prijava.

Tokom prethodne dvije godine realizovano je 10 obuka vezanih za sprovođenje finansijskih istraga, koje je pohađalo 185 predstavnika policije, tužilaštva, sudstva i drugih relevantnih institucija. Nema informacija da li su inspektori, sudije i tužioci u potpunosti obučeni za sprovođenje finansijskih istraga, ili su planirane dodatne obuke u narednom periodu.

U prethodne dvije godine organizovano je 14 naučnih skupova sa ciljem razmjene iskustava na regionalnom i međunarodnom nivou u oblasti borbe protiv korupcije s posebnim osvrtom na finansijske istrage i prikupljanje dokaza na međunarodnom nivou na kojima je učestvovalo najmanje 140 predstavnika crnogorskih institucija.

2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja

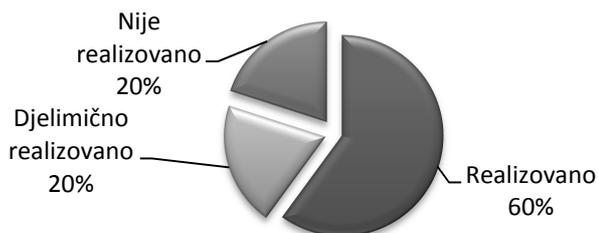
Potpisan je samo sporazum o saradnji policije i tužilaštva, ali ne i sporazumi sa drugim važnim institucijama kojima bi se omogućio pristup podacima u pretkrivičnom i krivičnom postupku. Zbog toga nisu uspostavljeni sigurni kanali za razmjenu informacijama i tužioci nemaju pristup bazama podataka potrebnim za efikasno sprovođenje istraga. U zvaničnom izvještaju o sprovođenju Akcionog plana Vlada je navela više potpisanih sporazuma, iako se ni jedan od njih nije odnosio na razmjenu podataka.

¹⁹⁰ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

¹⁹¹ Prethodno je, početkom 2014. godine izrađena procjena potrebnog povećanja broja službenika za finansijske istrage, visokotehnički kriminal, trgovinu ljudima i terorizam ali taj dokumenat nije javno dostupan.

U ovoj oblasti jedna mjera je djelimično realizovane, tri su realizovane a realizacija jedne mjere nije ni započela.

Vlada sa druge strane tvrdi kako su četiri mjere realizovane, dok se jedna realizuje u kontinuitetu.



*Grafik 30: Realizacija mjera u oblasti
2.2.4. Međuinstytucionalna saradnja*

U aprilu 2014. potpisan je Protokol o saradnji Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva kojim je regulisana saradnja u prekrivičnom i krivičnom postupku i razrađene uloge policije i tužilaštva prilikom sprovođenja radnji u izviđaju. Sporazum je dostupan na sajtu Vrhovnog državnog tužilaštva.

Policija i tužilaštvo nisu potpisivali sporazume sa Poreskom, Upravom carina, Lučkom kapetanijom i drugim državnim organima o razmjeni informacija u prekrivičnom i krivičnom postupku. Tri sporazuma koje je Vlada navela u zvaničnom izvještaju, ne odnose se na ova pitanja.¹⁹² Preostale tri mjere iz ove oblasti potpuno su iste kao i mjere iz prethodnih poglavlja¹⁹³, pa se njihovim ponavljanjem samo fiktivno povećavaju statistički rezultati o sprovođenju Akcionog plana.

2.2.5. Jednobraznost statističkih podataka

Nije uspostavljen sistem za vođenje jednoobrazne statistike u oblasti korupcije na svim nivoima i praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice. Tužilaštvo navodi da je prepreka za uspostavljanje jedinstvenog sistema zastareo informacioni sistem sudstva koji će se mijenjati u narednom periodu.

U ovoj oblasti svih pet mjera nije sprovedeno.

Vlada u zvaničnom izvještaju navodi da su dvije mjere realizovane, jedna se realizuje u kontinuitetu, jedna je djelimično realizovana, a jedna nije realizovana.



*Grafik 31: Realizacija mjera u oblasti
2.2.5. Jednobraznost statističkih podataka*

U izvještaju o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje **Vlada tvrdi da je urađena Analiza mogućnosti primjene postojećeg pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u odnosu na statističko praćenje krivičnih djela sa elementima korupcije** od podnošenja krivične prijave do donošenja pravosnažne presude sačinjena tokom 2014. godine. Međutim, **Sudski savjet** nas je obavijestio da takva analiza nikada **nije urađena**.

Takođe, Vlada tvrdi da je uspostavljen sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije, kao i da je omogućeno automatsko ažuriranje sistema, ali izvještaj koji nam je

¹⁹² Uprava policije i Uprava carina potpisale su Sporazum o standardnim operativnim procedurama u okviru Globalnog programa kontejnera Luka Bar. Takođe, Potpisani su sporazumi između Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva, odnosno Vrhovnog suda kojima se primarno definiše način obezbjeđenja objekata.

¹⁹³ Mjere br. 2.2.1.1., 2.2.1.2. i 2.2.2.2, odnosno analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlaštenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, donošenje Plana realizacije zaključaka te Analize i izmjene odredbi ZKP-a kojima se uređuju ovlaštenja i radnje policije i drugih organa u izviđaju.

dostavio Sudski savjet za prvu polovinu 2016. godine to demantuje. Naime, polugodišnji izvještaj iz PRIS-a sadrži samo podatke sudstva dok podataka za tužilaštvo nema. Dalje, on ne sadrži statistički pregled slučajeva korupcije, već daje ukupne statističke pokazatelje o radu sudova, koji su podnijeljeni na krivične, parnične i druge tipove predmeta, te daje različite informacije o broju predmeta koje su sudovi rješavali, dinamici rješavanja predmeta, pravosnažnosti i slično. Iz dobijenih podataka jasno je da **ne postoji jednobrazna statistika na svim nivoima u oblasti korupcije**.

Nije uspostavljen sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, koji je trebalo da se realizuje još u novembru 2015. godine. Nije izvršeno povezivanje sistema, a u Tužilaštvu navode da je odgovornost za to na sudskoj vlasti, jer njihov informacioni sistem još uvijek nije izmijenjen. Tokom 2015. i 2016. nisu su sprovedene obuke lica zaduženih za vođenje, praćenje i izvještavanje o statistici za krivična djela sa elementima korupcije, niti postoji plan takvih obuka.

2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom

Donešen je poseban **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću**, uspostavljena je posebna institucija za staranje o imovini i pojačani su njeni kapaciteti kroz zapošljavanje i obuke. Registar oduzete imovine nije javno dostupan, ali se iz objavljenih statističkih podataka može zaključiti da je vrijednost imovine koja je oduzeta u prethodne dvije godine simbolična. Uprava se susrela sa problemima u upravljanju imovinom na koja nije imala adekvatan proceduralni odgovor, a konkretni slučajevi dovode u pitanje kvalitet njenog rada.

U ovoj oblasti pet mjera je realizovano a četiri mjere su djelimično realizovane.

Vlada je čak sedam mjera ocijenila kao realizovane, dok se za dvije navodi da se realizuju kontinuirano.



Grafik 32: Realizacija mjera u oblasti
2.2.6 Konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom

Vlada je u novembru 2013. godine usvojila Analizu organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, koja je objavljena na internet stranici Vlade. Ovaj dokument sadrži preporuke koje se odnose na unapređenje normativnog i institucionalnog okvira¹⁹⁴.

U skladu sa preporukom iz analize, Skupština je u septembru 2015. usvojila **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću**. Nema podataka da li je i u kojoj mjeri Zakon usklađen sa EU Direktivom, a sama Evropska unija kritikuje nedostatke rezultata u ovoj oblasti¹⁹⁵.

Povećani su kapaciteti Uprave za imovinu, jer su zaposlena dva službenika tokom 2014. i 2015. godine. Tokom prošle godine nije bilo zapošljavanja novih službenika, iako je usvojen novi Pravilnik o

¹⁹⁴ Iako je Akcionim planom bilo predviđeno da sadrži pregled postojećeg stanja oduzete imovine, informacije o upravljanju oduzetom imovinu i daljem staranju o istoj, analiza ne sadrži ove informacije. Samim tim, nije dat ni pregled slučajeva i vrijednosti trajno oduzete imovine na godišnjem nivou.

¹⁹⁵ Više informacija dato je u poglavlju 2.2.3. Finansijske istrage, s obzirom da se i u ovom slučaju radi o identičnoj mjeri koja je dva puta navedena u Akcionom planu.

unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Novim pravilnikom broj službenika u sektoru za upravljanje oduzetom imovinom povećan je sa četiri na 12.

Uprava za imovinu izradila je Priručnik o primjeni Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovinu 2013. godine. Ovim Pravilnikom, međutim, **nisu određeni jasni kriterijumi za upravljanje različitim vrstama imovine, već se kao glavni kriterijum navodi ponuđena cijena za imovinu.** Upravo iz tog razloga, u ranijem periodu postojali su slučajevi kada su imovinu, koju je ova Uprava privremeno oduzimala, u zakup uzimala lica bliska osumnjičenima od kojih je ta imovina oduzeta. Takav je bio slučaj sa Darkom Šarićem, čiju je imovinu zakupio advokat njegovog brata.¹⁹⁶

Prema informacijama Vlade, **elektronski registar oduzete imovine** uspostavljen je 2013. Godine i sadrži informacije o broju odluke, nazivu suda odnosno organa nadležnog za vođenje postupka, vrsti i procijenjenoj vrijednosti imovine i licu od kojeg je imovina oduzeta. Međutim, registar **nije javno dostupan** pa nije moguće provjeriti da li sadrži podatke koje Vlada navodi.

U prethodnom periodu nisu oduzimate nekretnine ili druga imovina veće vrijednosti stečena krivičnim djelima. Uprava za imovinu sačinila je polugodišnje izvještaje za 2016. godinu i objavila ih na internet stranici. Tokom 2016. godine bilo je 32 slučaja trajno oduzete imovine, od čega se 30 odnosi na oduzimanje vatrenog ružja i municije, a preostala dva slučaja na oduzimanje duvanskih proizvoda. Za godinu ranije dostupan je samo jedan, godišnji izvještaj, iz kojeg se vidi da su tokom 2015. sudovi su donijeli 54 rješenja o trajnom oduzimanju imovine, a procijenjena vrijednost ove imovine je bila 6.000 eura¹⁹⁷ Međutim, u vrijednost ove imovine nije uključena procijenjena vrijednost osam oduzetih vozila, jer izvještaj ove podatke ne sadrži.

Konkretni slučajevi dovode u pitanje kvalitet upravljanja oduzetom imovinom od strane Uprave. Naime, Uprava je objavila da je u trogodišnjem periodu, odnosno od 2013.-2015. godine zaradila 210.415,73 eura od raspolaganja oduzetom imovinom uglavnom u slučajevima Kalić i Šarić¹⁹⁸. Međutim, nakon oslobađajuće presude u slučaju Kalić, država im je vratila imovinu i stečene prihode, ali njihov advokat tvrdi da je imovini pričinjena određena šteta¹⁹⁹.

Uprava za imovinu postala je samostalni organ uprave stupanjem na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu uprave rada državne uprave, krajem 2015. godine. U prošloj godini održano je sedam **obuka** kojima je prisustvovalo ukupno 43 predstavnika Uprave, u 2015. nije bilo obuka, a u 2014. su održane četiri obuke za 20 polaznika. Tokom prošle godine održano je i 10 obuka o finansijskim istragama, otkrivanju i zamrzavanju imovine stečene krivičnim djelom za oko 100 predstavnika tužilaštva, sudstva, policije i drugih institucija.

¹⁹⁶ Vijesti online, *Imovinu Duška Šarića zakupio advokat njegovog brata*, Vijesti, Podgorica, 14. avgust 2013. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/imovinu-duska-sarica-zakupio-advokat-njegovog-brata-144250>.

¹⁹⁷ 40 paketa od po 8 flaša sokova od 2 litra (Coca Cola, Fanta, Sprite), tri živa praseta ukupne težine 76kg, 74 paketa od po 24 flaše piva (Heiniken I Nikšičko pivo), 19 paketa od po 24 limenke Coca Cole i 20 paketa od po 50 šteka cigareta.

¹⁹⁸ Svetlana Đokić, *U protekle tri godine od privremeno oduzete imovine država razaradila oko 210.000 eura*, Vijesti, Podgorica, 2016.

¹⁹⁹ Svetlana Đokić, *Porodici Safeta Kalića vraćena imovina oduzeta prije pet godina*, Vijesti, Podgorica, 18. novembar 2016. godine. Više informacija na: www.vijesti.me/tv/porodici-safeta-kalica-vracena-imovina-oduzeta-prije-pet-godina-912479.

2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

Novi zakonski okvir propisuje bolju zaštitu zviždača, ali u praksi nema većeg napretka. Poseban problem predstavlja vrlo usko tumačenje nadležnosti od strane Agencije za sprečavanje korupcije koja je prihvatila da pruži zaštitu samo za dva zviždača.

U ovoj oblasti četiri mjere su djelimično realizovane, a jedna mjera je realizovana.

Vlada je, sa druge strane, navela da su tri mjere realizovane, dok se za dvije mjere realizuju u kontinuitetu.



Grafik 33: Realizacija mjera u oblasti 2.2.7 Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

Vlada navodi da je Analiza primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju urađena u februaru 2014., međutim taj dokument nije javno dostupan²⁰⁰. Skupština je 2013. godine usvojila izmjene Krivičnog zakonika u cilju obezbjeđivanja krivičnopravne zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Nema informacija da je bilo podnijetih krivičnih prijava po ovom osnovu, pa samim tim ni optuženih niti osuđenih lica.

Skupština je usvojila Zakon o sprječavanju korupcije krajem 2014. godine i početkom prošle godine je uspostavljena posebna Agencija nadležna, između ostalog, za zaštitu zviždača²⁰¹. Funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i samostalnost Agencije garantuje Zakon, ali je u praksi situacija drugačija²⁰².

U prvih devet mjeseci 2016. godine Agencija je dobila 46 prijava zviždača i sedam zahtjeva za zaštitu²⁰³. Ova institucija je dobila 21 anonimnu prijavu, iz kojih se ne može utvrditi da li se radi o zviždačima. Agencija je osam prijava prosljedila nadležnom tužilaštvu na dalje postupanje. **Ukupno dva zviždača su od Agencije dobili pozitivno mišljenje, odnosno zaštitu. Agencija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti** kada je u pitanju zaštita zviždača i nije pružila adekvatnu pravnu pomoć potencijalnom zviždaču da podnese prijavu i dobije zaštitu.²⁰⁴

Prema podacima tužilaštva u 2016. godini su primili 322 prijave, od kojih su zaposleni u državnim institucijama podnijeli samo 14. Od tužilaštva se ne mogu dobiti informacije o broju optužnih akata podnijetih na osnovu slučajeva koje su prijavili zviždači, već samo ukupan broj optužnica.

Tokom prošle godine Agencija je sproveda dvije javne kampanje koje su uključile video spotove, bilborde, reklame, postere i flajere. Agencija je sproveda istraživanje javnog mnjenja prema kome čak 65,4% ispitanika ima povjerenje u njen rad. Ipak, nezavisna istraživanja pokazuju da manje od polovine građana vjeruje u institucije zadužene za borbu protiv korupcije.²⁰⁵

²⁰⁰ Dokument nije objavljen na sajtu MUP-a koji je bio zadužen za njenu izradu, niti nam je ta institucija dostavila po zahtjevu za informacijama. Analizu ne posjeduje ni Agencija za sprječavanje korupcije.

²⁰¹ Među nadležnostima koje su date Agenciji nije prepoznato praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima, što je bila obaveza iz Akcionog plana.

²⁰² Više informacija o ustrojstvu i radu Agencije dato je u 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.

²⁰³ Detaljniji pregled postupanja Agencije je dat u poglavlju 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.

²⁰⁴ Primjer je slučaj „Ramada“, kada je osoba prijavila moguću zloupotrebu službenog položaja od strane službenika Direkcije za željeznički saobraćaj, koja je hotelu uplatila novac za održavanje skupa direktorove političke partije. Ona je dobila otkaz, dok su državne institucije potvrdile kršenje Zakona. I pored toga, Agencija joj nije pružila zaštitu, navodeći da to ne može da učini jer se prvo obratila poslaniku u Skupštini i javnosti. Mina, Radonjić: *Patricija Pobrić nije zviždač*, Vijesti, Podgorica, 8. avgust 2016.; Ana Komatina, *Skup u Ramadi nije plaćen po Zakonu*, Vijesti, Podgorica, 27. oktobar 2016.

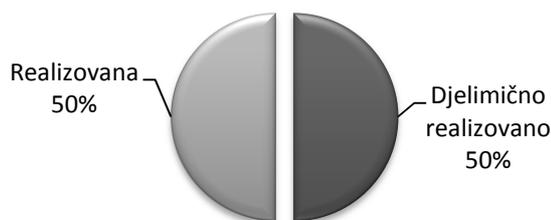
²⁰⁵ CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore: NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. www.cedem.me/programi/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1853-cedem-decembar-fin.

2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta²⁰⁶

Izmjenama zakona omogućeno je preispitivanje odluka tužilaštva o odbacivanju krivičnih prijava, ali tužilaštvo nije objavilo informacije o primjeni tog novog instituta. Konkretni primjeri pokazuju da tužilaštvo godinama ne odgovara po krivičnim prijavama, a zatim ih odbacuje sa vrlo šturim obrazloženjima, što onemogućava javnu kontrolu rada te institucije. Tužiocima nisu snosili odgovornost zbog odbacivanja krivičnih prijava za koje je naknadno utvrđeno da su bile osnovane, a neki od njih su čak i napredovali.

U ovoj oblasti jedna mjera je djelimično realizovana a jedna u potpunosti.

Vlada je, sa druge strane, navela da su obje mjere realizovane.



Grafik 34: Realizacija mjera u oblasti 2.2.9 Postupak zatvaranja krivičnih predmeta

Usvojenim izmjenama Zakonika o krivičnom postupku, iz 2015. godine, propisano je pravo oštećenog ili podnosioca krivične prijave da, u slučaju njenog odbacivanja, podnese **zahtjev za preispitivanje** takve odluke neposredno višem tužilaštvu. Neposredno više tužilaštvo dužno je da u roku od 30 dana od podnošenja zahtjeva obavijesti podnosioca o postupanju.

Tužilaštvo nam nije dostavilo informacije o broju pokrenutih postupaka za preispitivanje odluke tužioca o odbačaju krivične prijave i njihovom ishodu jer su se proglasili nenadležnim i uputili nas na Ministarstvo pravde. Ova institucija nam takođe nije dostavila tražene podatke već nas je uputila na zvanične Vladine izvještaje, koji ove informacije takođe ne sadrže. Ipak, krajem 2016. godine je na sajtu Ministarstva pravde objavljena Analiza krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave, koja sadrži podatke za period avgust 2015 - avgust 2016. godine. Podnijeta je 391 pritužba, 355 je prema zvaničnim tvrdnjama bilo neosnovano a 36 osnovano, od čega je samo u jednom slučaju nastavljeno krivično gonjenje²⁰⁷.

Ukoliko oštećeni odluči da sam preduzme krivični postupak u slučaju odbacivanja prijave, sud je dužan da o tome obavijesti državnog tužioca. Tužilaštvo je planiralo da promijeni svoj Pravilnik i propiše obavezno evidentiranje podataka o tim slučajevima, kako bi ih pratili i ponovo se uključili u postupak ako se za to stvore uslovi. Pravilnikom, međutim, nije propisana takva obaveza.

Podaci pokazuju da **tužilaštvo mjesecima, a ponekad i godinama ne odgovara na krivične prijave** MANS-a i brojnih drugih nevladinih organizacija. Štaviše, čak i kada odbaci prijave, tužilaštvo dostavlja samo **izuzetno šture informacije**, bez valjanog obrazloženja i opisa radnji koje je preduzelo po toj prijavi. Zbog toga je kontrola rada tužilaštva praktično nemoguća.

²⁰⁶ Oblast 2.2.8. Preispitivanje sistema imuniteta i uspostavljanje efikasne procedure za oduzimanje imuniteta je brisana iz važećeg Akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje, jer je realizovana prije usvajanja inovirane verzije tog dokumenta koji je na snazi od februara 2015. godine.

²⁰⁷ Ministarstvo pravde, *Analiza krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave*, decembar 2016. godine

Bilo je konkretnih primjera u kojima su tužioci odbacili krivične prijave, koje su naknadno ponovo otvorene, ali ti tužioci nisu snosili odgovornost.²⁰⁸ MANS je tokom 2016. godine podnio osam inicijativa Tužilačkom savjetu za više pojedinačnih krivičnih prijava koje smo podnijeli tokom prethodne godine. Krajem januara 2017. Tužilački savjet je odgovorio na četiri inicijative, kojima je samo uputio Specijalnog državnog tužioca da nam pošalje informaciju o tome šta je desilo sa krivičnim prijavama, ali nije sproveo bilo kakvu kontrolu.

²⁰⁸ Dnevni list Vijesti, *MANS: Na listi kandidata za specijalnog tužioca i oni koji štite kriminalce*, Podgorica, 26. jun 2015. Godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mans-na-listi-kandidata-za-specijalnog-tuzioca-i-oni-koji-stite-kriminalce-840014>.

3. TEMELJNA PRAVA

Ojačani su kapaciteti Zaštitnika ljudskih prava, povećan je broj pritužbi građana, ali je donešen mali broj preporuka koje državni organi i dalje često ne poštuju. Povećana je efikasnost rada sudova, ali problemi sa suđenjem u razumnom roku i dalje postoje. Više lica koristi besplatnu pravnu pomoć, ali mnogi još uvijek ne znaju za to pravo. Zakon o zaštiti ličnih podataka nije usklađen sa evropskim standardima, a u prošloj godini je bilo slučajeva masovnog kršenja privatnosti koji su prošli nekažnjeno.

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani. Uslovi u zatvorima su donekle poboljšani, ali još uvijek nisu ispunjeni standardi. Počela je primjena sistema alternativnih sankcija.

U prošloj godini nije riješen ni jedan od brojnih slučajeva napada na novinare. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama. Nova Komisija za praćenje istraga je formirana, ali već mjesecima nije počela sa radom. Javni servis i audiovizuelni regulator još uvijek nisu nezavisni od političkog uticaja.

Ojačani su kapaciteti ključne ustanove za rad sa odraslima i djecom sa intelektualnim invaliditetom i otvoreno je više dnevnih centara, ali je broj servisa i dalje vrlo ograničen. Osobama sa invaliditetom nije omogućen pristup većini javnih objekata, a ogroman dio prihoda od doprinosa za rehabilitaciju i zapošljavanje tih lica je nenamjenski potrošen.

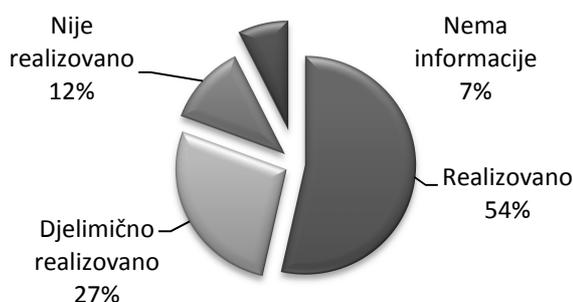
Zakon o zabrani diskriminacije još uvijek nije usaglašen sa standardima, a u praksi je posebno prisutna diskriminacija Roma, LGBT i osoba sa invaliditetom. Neravnopravan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materinstva. Uključenost žena u politički život je i ispod prosjeka zemalja EU, a na rukovodećim pozicijama su uglavnom muškarci.

Postoje problemi u ostvarivanju zdravstvene zaštite, posebno djece sa smetnjama u razvoju. Sistem obrazovanja je zastareo, a mnogim školama nedostaju osnovna sredstva i uslovi za rad. Zakonom je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece.

Pripadnici manjinskih naroda, naročito RAE populacije, nisu adekvatno zastupljeni u državnim institucijama. Prošle godine je upisano više romske djece u školu, ali je manje starijih uključeno u obrazovne programe. Raseljena i interno raseljena lica imaju pristup obrazovanju, ali im je prošle godine pogoršan pristup zdravstvenim uslugama, dok je izgrađen dio planiranih stambenih objekata.

U oblasti temeljnih prava, realizovano je 130 mjera, 66 mjera je djelimično sprovedeno, a 29 nije realizovano, dok o realizaciji 18 mjera nema informacija.

Vlada cijeni da su realizovane 103 mjere, realizacija 107 mjera je kontinuirana, djelimično je realizovano devet. Nije realizovano 12 mjera, dok za isto toliko nema ocjene.



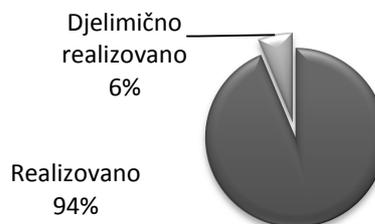
Grafik 35: Realizacija mjera u oblasti 3. Temeljna prava

3.1. OMBUDSMAN

Predviđene reforme vezane za jačanje kapaciteta Ombudsmana u pogledu njegove uloge kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja su uglavnom sprovedene. Reforme su se odnosile na izmjene zakonskog okvira, zapošljavanje i obuku službenika, sprovođenje kampanja i izradu izvještaja. Povećan je broj pritužbi koje građani podnose Zaštitniku, ali je donešen mali broj preporuka, koje državni organi ih i dalje često ne poštuju.

Od ukupnog broja predviđenih mjera u ovoj oblasti realizovano je 15, neke sa značajnijim kašnjenjem, dok je jedna mjera djelimično realizovana.

Vlada je ocijenila 10 mjera kao realizovane, jednu kao djelimično realizovanu, dok se pet mjera realizuje u kontinuitetu.



Grafik 36: Realizacija mjera u oblasti 3.1. Ombudsman

Još u julu 2014. godine **izmijenjen je Zakon o Zaštitniku kojim je ta institucija prepoznata kao Nacionalni mehanizam za sprječavanje torture i nečovječnog ponašanja (NPM)**. Prema mišljenju samog Ombudsmana, te izmjene su obezbijedile potpunu usklađenost sa propisima i standardima Ujedinjenih nacija i Evropske unije u toj oblasti. Nakon usvajanja Zakona, Zaštitnik je u decembru iste godine usvojio posebna Pravila o radu.

U toku 2016. godine Zaštitnik je primio **907 pritužbi**, od kojih je završeno 876 predmeta iz svih oblasti i nadležnosti rada, a u 116 predmeta Zaštitnik je dao preporuke.²⁰⁹ U 2015. godini Zaštitnik je imao u radu 679 pritužbi, od kojih je riješeno 666, a u 57 slučajeva Zaštitnik dao preporuke.²¹⁰ U godini prije toga Zaštitnik je imao okončanih 649 od ukupno 687 predmeta, a 60 je završeno davanjem preporuka.²¹¹

U aprilu 2015. godine **Zaštitnik je osnovao radno tijelo za NPM** koji čine stručnjaci iz raznih oblasti, na osnovu javnog poziva. Predstavnicima NVO sektora smatraju da je neophodno da se ova radna grupa više koristi i da se obezbijede određene obuke za članove radne grupe²¹², iako iz institucije navode da su obuke za članove ovog tijela sprovedene u okviru SOCCER i PREDIM projekata.²¹³

Takođe, iz civilnog sektora ukazuju da je šteta što je **Zaštitnik odustao od toga da u NPM uključi i NVO** koje imaju iskustva sa monitoringom u zatvorima i drugim ustanovama, a ne samo stručnjake raznih profila, koji nisu nužno prethodno imali ovakva iskustva, ali i da rad samog NPM treba da bude efikasniji i vidljiviji.²¹⁴

U junu 2014. godine Zaštitnik je pripremio Analizu svojih nadležnosti, na osnovu koje je usvojio novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u februaru 2015. godine. Tokom 2015. je

²⁰⁹ Predmeti su okončani na sljedeći način: u 184 nije bilo povrede, u 78 slučajeva nije bio nadležan, u 76 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 280 slučajeva je obustavljeno, 118 upućivanjem na druga pravna sredstva, 17 ukazivanjem na povrede, pet spajanjem predmeta, jedan na drugi način, jedan upućivanjem inicijative za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa i 116 davanjem preporukama.

²¹⁰ Predmeti su okončani na sljedeći način: u 178 nije bilo povrede, u 60 slučajeva nije bio nadležan, u 69 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 197 slučajeva je obustavljeno, 101 upućivanjem na druga pravna sredstva, četiri spajanjem predmeta i 57 davanjem preporukama.

²¹¹ Predmeti su okončani na sljedeći način: u 198 nije bilo povrede, u 56 slučajeva nije bio nadležan, u 45 nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje, 192 slučaja su obustavljena, 84 upućivanjem na druga pravna sredstva, četiri spajanjem predmeta, 10 na drugi način i 60 davanjem preporukama.

²¹² Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

²¹³ Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

²¹⁴ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

zaposleno pet novih službenika, u 2016. godini još četiri, dok je procedura za zapošljavanje jednog u toku.

Zaštitnik je još 2014. godine donio Plan osposobljavanja i usavršavanja, kojim je predviđena jedna petodnevna obuka, a u skladu sa planom u 2015. godini održan je trening trenera za predstavnike institucije Zaštitnika i Uprave za kadrove. Iz institucije navode da su tokom 2014. i 2015. godine u okviru projekta SOCCER sprovedene brojne obuke za zaposlene na poslovima zaštite i prevencije torture, ali i zaštite od diskriminacije.²¹⁵ U saradnji sa Policijskom akademijom tokom 2015. i 2016. godine održane su po dvije obuke posvećene poštovanju ljudskih prava, kao i radionica na temu prevencije torture, na kojima su učestvovali predstavnici institucija u kojima se nalaze lica lišena slobode ili kojima je ograničeno kretanje. Pored toga, sprovedene su određene obuke i u saradnji sa "Građanskom alijansom".²¹⁶

Zaštitnik je u junu 2014. godine pripremio plan kampanje "Nacionalnog preventivnog mehanizma". Izrađene su brošure koje su distribuirane licima lišenim slobode i drugim licima kojima je ograničeno pravo kretanja i obavljani razgovori sa upravom i zaposlenima u ZIKS-u tokom novembra 2016. godine, kao i u godini prije toga, ali nije bilo drugih aktivnosti, poput konferencija i radionica sa osuđenim licima ili zaposlenima u ZIKS-u.

Usvojeni su **godišnji planovi obilaska** organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje, na osnovu četvorogodišnjeg plana, metodologije iz decembra 2013. godine i smjernica o radu NPM-a. Imajući u vidu da su pomenuti planovi **povjerljivi dokumenti, ne postoje informacije o tome u kojoj mjeri se isti sprovode, odnosno poštuju.**

Zaštitnik je u julu 2016. godine izradio Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2015. **U 2015. godini Zaštitnik je imao pet predmeta koji su se odnosili na zabranu mučenja, ali nisu date informacije koliko je predmeta samostalno otvorio, a koliko po pritužbama. U dva slučaja su date preporuke, u dva je utvrđeno da nema povrede, dok je jedan obustavljen. Nema informacija o postupanjima po preporukama,** ali iz dijela nevladinih sektora koji prati rad Zaštitnika navode da se donekle poboljšalo postupanje po preporukama Zaštitnika²¹⁷, iako se i dalje ne poštuju sve preporuke.²¹⁸ U godini prije toga Zaštitnik je zaprimio 10 pritužbi od lica lišenih slobode koje su odnosile na torturu, od kojih je u četiri slučaja utvrdio da nema povrede, u četiri je postupak obustavljen, u jednom je pokrenut sudski postupak, a u jednom je slučaj pred nadležnim tužilaštvom. Podaci za 2016. nisu dostupni sve dok ne bude završen Godišnji izvještaj Zaštitnika za tu godinu.

Zaštitnik se javno oglašavao u više slučajeva torture, pa tako na primjer i u slučaju prebijanja Mija Martinovića, zbog čega je podnio krivičnu prijavu protiv komandanta specijalne antiterorističke jedinice Radosava Lješковиća.²¹⁹ Iz nevladine organizacije Akcija za ljudska prava su zbog ovog još jednog slučaja policijske torture podnijeli ustavne žalbe.²²⁰

Zaštitnik je tek u januaru 2016. pokrenuo postupak akreditacije kod Međunarodnog kordinacionog komiteta i dobio **ocjenu statusa "B"**, koji je objavljen u maju 2016. godine, sa zakašnjenjem od više od godinu dana. **Ova ocjena znači da status Zatitnika nije u potpunosti usklađen sa setom međunarodnih standarda koji služe kao okvir i vodič za nacionalne institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava.** Prema mišljenju relevantnih NVO, povećan je broj preporuka i članovi NPM-a su često prisutni u zatvorenim institucijama, a počeli su i konsultacije sa nekim NVO oko plana rada.²²¹

²¹⁵ Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

²¹⁸ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

²¹⁹ Vijesti online, Baković podnio krivičnu prijavu protiv Lješковиća, Vijesti, Podgorica, 31. maj 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bakovic-podnio-krivicnu-prijavu-protiv-ljeskovica-890178>.

²²⁰ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

²²¹ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

3.2. PRAVO NA EFIKASAN PRAVNI LIJEK

U ovoj oblasti su planirane samo tri mjere koje predviđaju obuku sudija o praksi Ustavnog suda po ustavnim žalbama, odnosno Evropskog suda za ljudska prava, kao i sprovođenje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Prema zvaničnim statističkim podacima povećana je efikasnost rada sudova kada je riječ o broju neriješenih predmeta starijih od tri godine, a smanjen je i broj podnijetih kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje. Međutim, problemi sa suđenjem u razumnom roku i dalje postoje.

Dvije mjere su realizovane, dok je jedna djelimično realizovana.

Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se sve tri mjere realizuju kontinuirano.



Grafik 37: Realizacija mjera u oblasti 3.2. Pravo na efikasan pravni lijek

U prethodne tri godine sprovedena je po samo jedna obuka sudija o dejstvu i praksi odluka Ustavnog suda o ustavnoj žalbi za ukupno 59 učesnika, iako se broj ustavnih žalbi konstantno povećava. U 2016. godini sedam sudija i 17 savjetnika u Ustavnom sudu prošlo je četiri obuke o korišćenju pretraživača prakse Evropskog suda za ljudska prava.

Ministarstvo pravde, kao nadležni organ za praćenje primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, izradilo je Izvještaj o primjeni tog Zakona. Prema zvaničnim podacima, na kraju 2016. godine bilo je 2.406 predmeta koji su stariji od tri godine²²², na kraju 2015. godine bilo je 2.437, a godinu prije toga je bilo 3.192 takvih predmeta. Broj zahtjeva za ubrzanje postupka takođe je smanjen u 2015. u odnosu na prethodnu godinu, sa 310 na 261, kao i broj tužbi za pravično zadovoljenje, kojih je bilo 35, od kojih je 31 riješena.

Problemi sa suđenjem u razumnom roku još uvijek postoje. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je Crna Gora povrijedila Evropsku konvenciju u dva predmeta koja se odnose na zabranu mučenja, pravo na slobodu i bezbjednost i pravo na pravično suđenje. Od 2015. Vlada se sporazumno poravnala u devet predmeta koji su u radu pred Evropskim sudom, a odnose se na dužinu postupka²²³.

Ipak, problemi u ovoj oblasti evidentno postoje i dalje. Tako su se u periodu od 2011. do 2015. godine, prema analizi Akcije za ljudska prava, tužbe za pravično zadovoljenje zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku podnosile i usvajale znatno češće nego ranije. U tom periodu usvojena je svaka druga tužba. Ipak, **još uvijek nije jasan kriterijum Vrhovnog suda na osnovu kog se utvrđuje visina pravičnog zadovoljenja**. Tako je u petogodšnjem periodu od 113 usvojenih tužbi, u 33 slučaja dosuđena zakonom propisana najniža naknada od 300€, u 21 slučaju naknada od 500€, u 22 slučaja naknada od 1.000€, dok su naknade od 3.500€ i 4.000€ dosuđene u po 2 slučaja. Naknada u zakonom propisanom maksimalnom iznosu od 5.000€ nije dosuđena ni u jednom slučaju.²²⁴

²²² Odgovor Sudskog savjeta od januara 2017. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 17/107459.

²²³ Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

²²⁴ Darka Kasalica, *Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015. godine*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, januar 2017. godine.

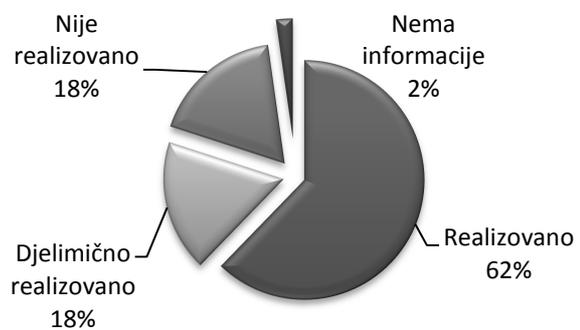
3.3. ZABRANA MUČENJA, NEČOVJEČNOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA ILI KAŽNJAVANJA

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nisu adekvatno procesuirani, pa je izostala adekvatna disciplinska ili krivična odgovornost počinitelaca tih djela. Uslovi u zatvorima su donekle poboljšani, ali se kasni sa realizacijom mnogih mjera i standardi za boravak zatvorenika još uvijek nisu ispoštovani. Sistem alternativnih sankcija je uspostavljen, a njegova primjena je tek počela.

Ojačani su kapaciteti ključne ustanove za rad sa odraslima i djecom sa intelektualnim invaliditetom i otvoreno je više dnevnih centara, ali je broj servisa za ta lica i dalje vrlo ograničen.

U ovoj oblasti, realizovano je 28 mjera, osam mjera je djelimično sprovedeno, a osam nije realizovano, dok o realizaciji jedne mjere nema informacija.

Prema izvještaju Vlade, realizovano je 19 mjera, realizacija 17 mjera je kontinuirana, četiri mjere nijesu realizovane, djelimično su realizovane tri mjere, dok za dvije mjere nema ocjene.



Grafik 38: Realizacija mjera u oblasti
3.3 Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

Praćenje preporuka Komiteta za prevenciju torture iz 2008. i 2013. godine

U skladu sa preporukama Komiteta za prevenciju torture, usvojen je Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Ovim aktom unaprijeđeni su sistem posjeta osuđenim licima, zaštita prava osuđenih lica kroz višestепенost odlučivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, nadzor nad uslovno otpuštenim licima i uveden novi koncept za uslovni otpust. Iako je utvrđen program edukacije za službenike ZIKS-a i sprovedeno 30 obuka za sve službenike, ovaj program nije bio usklađen sa Zakonom, kako je bilo predviđeno Akcionim planom. Nakon stupanja na snagu Zakona sprovedena je jedna obuka za 14 rukovodilaca sektora i šefova odsjeka, koji su kasnije obučavali službenike u okviru svojih službi.

Plan stručnog osposobljavanja i radnog tretmana osuđenih i maloljetnih lica koja se nalaze na izdržavanju kazne ustanovljava se na početku izdržavanja zatvorske kazne. Trenutno se dva lica nalaze na osnovnim studijama, jedno lice je završilo srednju stručnu školu, dok je jedno lice steklo diplomu visokog obrazovanja. Pored toga, na izdržavanju kazne zatvora trenutno se nalaze tri maloljetna lica. U prvoj polovini 2016. godine na mjesečnom nivou u prosjeku je radno angažovano 330 zatvorenika, dok za drugu polovinu godine nisu dostupne informacije. Sprovedena je anketa o potrebi za opismenjavanjem zatvorenih lica, a u skladu sa tim, sprovedene su radionice i kurs opismenjavanja u saradnji sa NVO.

U izvještajnom periodu **nije započeta izgradnja zatvora u Bijelom Polju**, niti su izrađene Studija izvodljivosti i projektna dokumentacija, a nije izdata ni građevinska dozvola.

Tokom 2016. godine u ZIKS-u su angažovani po jedan psihijatar-narkolog i ljekar specijalista neuropsihijatar, tri medicinska tehničara i jedan glavni medicinski tehničar.

U cilju edukacije službenika policije o zabrani torture prilikom hapšenja, policijskog pritvaranja i naknadnog ispitivanja u 2016. su održana dva seminara za 50 službenika. U godini prije toga održano je pet obuka za 125 službenika, a u 2014. godini jedna obuka za 24 službenika.

U toku 2016. godine zabilježena je 51 pritužba građana na postupanje službenika Uprave policije i izvršeno je i 50 kontrola po službenoj dužnosti²²⁵. Dva predmeta su se odnosila na prekoračenja policijskih ovlašćenja i nezakonitu upotrebu sredstava prinude u policijskim prostorijama, ali **nije bilo predloga za pokretanje disciplinskog postupka** zbog nedostatka dokaza, niti izricanja disciplinskih sankcija po ovom osnovu. Izvještaji sa spisima predmeta, dostavljeni su nadležnim državnim tužilaštvima. U jednom slučaju tužilaštvo je utvrdilo da nema elemenata krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, dok o drugom slučaju još nema informacija.

Prema mišljenju predstavnika NVO **postoje problemi sa efikasnošću krivičnih istraga u slučajevima torture.**²²⁶ Najilustrativniji primjer je slučaj brutalnog prebijanja Mija Martinovića u oktobru 2015. godine od strane više službenika Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ)²²⁷, koji je okončan osuđujućom presudom samo za komandanta te jedinice, a I njemu je izrečena vema blaga kazna.²²⁸

U cilju ispunjenja urgentnih preporuka Komiteta za prevenciju torture, još u toku 2013. godine je donijeto Uputstvo o zdravstvenoj zaštiti osuđenih, pritvorenih i prekršajno kažnjenih lica, renovirane su i adaptirane prostorije Paviljona A, a krajem te godine izvršen je premještaj jednog osuđenog lica u odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu u Srbiji.

Nema informacija o tome da li je urađen godišnji izvještaj o stepenu realizacije preporuka Komiteta za prevenciju torture. Vlada u svom izvještaju ne daje konkretnu informaciju već upućuje na tabelu za praćenje CPT preporuka.

Unapređenje uslova u zatvorima

Sredinom 2016. godine usvojen je Pravilnik o kućnom redu za izvršenje kazni zatvora, sa zakašnjenjem od godinu dana, ali nije donijet poseban Pravilnik o uslovima koje moraju zadovoljavati prostorije u kojima se smještaju i koje koriste osuđena lica, već je ova materija regulisana Pravilnikom o kućnom redu. **Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti propisan je minimalni standard od 4m² po osuđenom licu, ali se ovakav standard ne sprovodi dosledno u praksi, i pored toga što su prostorni kapaciteti u zatvorima prošireni.**²²⁹

Ranije je donijet Pravilnik o uniformi, zvanjima i oznakama zvanja pripadnika Sektora obezbjeđenja u ZIKS-a, kao i Pravilnik o vođenju matične knjige i ličnog lista osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica, sa čijim se usvajanjem kasnilo takođe godinu dana.

Uputstvo o upotrebi uniformi za lica koja se nalaze na izdržavanju kazni nije usvojeno jer ova obaveza nije bila propisana Zakonom, i odustalo se od daljih aktivnosti u ovom pravcu.

²²⁵ Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je sačinilo polugodišnji i mjesečne izvještaje u 2016. godini, kao i u 2015. godini, dok je za 2014. godinu rađen godišnji izvještaj.

²²⁶ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

²²⁷ Vijesti online, *Uznemirujuće, Brutalno prebijanje Mija Martinovića*, Vijesti, Podgorica, 25. oktobar 2015. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/uznemirujuce-brutalno-prebijanje-mija-martinovica-857372>; Maja Boričić, *Lješkoviću skoro pa minimalna kazna: Komandant SAJ dobio pet mjeseci zatvora*, Vijesti, Podgorica, 24. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ljeskovicu-skoro-pa-minimalna-kazna-komandant-saj-dobio-pet-mjeseci-zatvora-921606>.

²²⁸ TV Vijesti, *"Kazna Lješkoviću je preniska, SAJ u ovom sastavu ne treba da postoji"*, Vijesti, Podgorica, 24. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/tv/kazna-ljeskovicu-je-preniska-saj-u-ovom-sastavu-ne-treba-da-postoji-921659>.

²²⁹ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava. Više informacija na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Monitoring.pdf>.

Vlada u svom izvještaju navodi da je u 2014. godini utvrđeni plan i program edukacija službenika ZIKS-a o izvršenju maloljetničkog zatvora, a u novembru iste godine je održana samo jedna obuka za tri službenika ZIKS-a koji su zaduženi za postupanje sa maloljetnicima.

U 2016. godini nisu evidentirani slučajevi zlostavljanja u ZIKS-u, niti su izricane disciplinske mjera koje bi se odnosile na zlostavljanje. Međutim, iz NVO su iskazali nezadovoljstvo načinom na koji su se odvijali sudski postupci u slučajevima zlostavljanja, jer **slučajevi protiv službenika ZIKS-a koji su izvršili torturu u prethodnom periodu nisu okončani pred sudovima ni u 2016. godini.**²³⁰

Tokom 2016. godine ZIKS i Ministarstvo pravde potpisali su memorandume o saradnji sa 13 nevladinih organizacija. U pomenutom periodu NVO "Juventas" je u saradnji sa NVO "CEMI" i "Kvir Montenegro", uz podršku Fondacije za otvoreno društvo iz Budimpešte, realizovala niz aktivnosti, poput grupnih terapija i savjetovanja zatvorenika.

U ZIKS-u je u toku 2015. i u prvoj polovini 2016. godine završena izgradnja nove zatvorske kuhinje, rekonstruisana je stacionarna zdravstvena zatvorska jedinica i adaptiran je paviljon A u Kazneno popravnom domu za duge kazne.

Unapređenje sistema alternativnih sankcija i mjera

Usvojen je Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu. Prema informacijama Ministarstva pravde, tokom 2016. godine izvršeno je 207 kazni rada u javnom interesu.²³¹

U 2016. godini potpisano je 16 sporazuma sa pravnim licima kod kojih će se izvršavati kazna rada u javnom interesu. Ministarstvo pravde ima potpisane sporazume sa svim opštinama i 105 pravnih lica, kao i sa Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom prosvjete.

Službenici Direkcije za uslovnu slobodu su obavili preko dvije stotine razgovora sa uslovno osuđenim i otpuštenim licima i izvršili 140 kontrola sprovođenja radnih aktivnosti osuđenih lica kod poslodavaca kod kojih izvršavaju kaznu rada.²³² **Broj povratnika u smislu lica koja su već ranije bila osuđivana prije nego što im je izrečena alternativna sankcija, kreće se u procentu od 50% do 60 %. Vlada je za prvu polovinu 2016. godine izvjestila da je u ZIKS-u broj primljenih povratnika iznosio 456 osuđenih lica.**

U 2015. godini u Direkciji su zaposlena dva službenika, dok je načelnik ranije angažovan. Sprovedene su obuke za službenike Direkcije, ZIKS-a, sudije, predsjednike opština i pravna lica na teritoriji Crne Gore sa kojima Ministarstvo pravde ima potpisan memorandum o saradnji, predstavnike NVO i medija. Vlada navodi da su organizovane radionice i okrugli stolovi sa 150 - 200 učesnika.

Pravilnik o bližem načinu sprovođenja uslovnog otpusta, uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu i Pravilnik o službenoj legitimaciji službenika Direkcije usvojeni su sa kašnjenjem od 10 mjeseci.

Strategija informisanja javnosti o službi za probaciju Ministarstva pravde je usvojena i objavljena, ali se sa realizacijom pomenute mjere kasnilo pet mjeseci.

JU Zavod Komanski Most

Povećani su kadrovski potencijali JU Zavod "Komanski Most" kroz zapošljavanje dodatnih ljekara, medicinskih sestara i drugog osoblja²³³. Prema izvještajima JU Zavod "Komanski Most" u toku 2014.

²³⁰ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

²³¹ Komentar Ministarstva pravde na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

²³² Ibid.

²³³ U 2016. godini primljena su tri stručna radnika na neodređeno vrijeme, tri ranika na određeno vrijeme, jedan fizioterapeut i dvije radnice na održavanju higijene. U 2015. godini su u pomenutoj instituciji angažovani: defektolog, psiholog, dva socijalna radnika i šest medicinskih sestara/tehničara. U 2014. godini su angažovani: defektolog, ljekar nutricionista, specijalista psihologije, dvoje specijalista socijalnog socijalnog rada, kao i dva medicinska tehničara, a tokom 2013.: ljekar opšte prakse, fizioterapeut, specijalista urolog, troje medicinskih tehničara/sestara i dvije negovateljice.

godine je bilo angažovano 88 izvršilaca, dok je u Zavodu bilo smješteno 107 štićenika, a u 2015. godini 87 izvršilaca i 112 štićenika. Podaci za 2016. godinu još uvijek nisu dostupni, pa se ne može znati da li je u Zavodu angažovano dovoljno kadrova.

U 2016. godini sprovedene su tri obuke za 40 stručnih radnika zaposlenih u dnevnim centrima za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, koji treba da im olakšaju uključivanje u lokalnu zajednicu. Održana je osnovna obuka za zaposlene i stručne saradnike u dnevnim centrima.

U prvoj polovini 2016. godine Zavod je pripremio individualne planove za tri novoprimljena korisnika, kao i Izvještaj o rezultatima individualnog tretmana. Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korišćenje smještaja odraslih i starih lica propisana je izrada individualnog plana rada u roku od sedam dana od dana prijema korisnika. Plan transformacije Zavoda u ustanovu za podršku odraslima koji nemaju ličnih potencijala za potpuno samostalan život je sačinjen, ali tek po isteku roka predviđenog za realizaciju ove mjere, pri čemu se navodi da nije bilo konsultacija i mjera stručne podrške prilikom izrade ovog dokumenta.

Još uvijek nisu uvedene usluge Dnevnog centra za odrasla lica sa intelektualnim invaliditetom u lokalnoj zajednici, a rok za realizaciju te mjere je u 2017. godini, a ne postoje ni informacije da li je i koliko ovakvih centara otvoreno.

Tri centra za socijalni rad dostavila su informaciju da u prvih osam mjeseci 2016. godine nije bilo novootvorenih servisa za usluge podrške licima sa intelektualnim invaliditetom, dok ostali centri nijesu imali traženu informaciju. Vlada, sa druge strane, navodi da su otvorena 24 servisa za usluge podrške u zajednici. Kada je riječ o broju lica sa intelektualnim invaliditetom koja koriste te servise podrške, samo dva centra su dostavila podatke da su u prvih osam mjeseci 2016. godine imali 27 korisnika. Još uvijek ne postoji sistematizovana baza podataka koja pokazuje koliki je broj lica sa intelektualnim invaliditetom.

Specijalna bolnica Dobrota

Sve predviđene mjere koje se odnose na bolnicu Dobrota su realizovane još u toku 2014. godine. U Specijalnoj bolnici Dobrota donekle su unaprijeđeni uslovi kroz adaptaciju prostora i kupovinu opreme. Resursni centar za mentalno zdravlje i Dnevna bolnica kao nova organizaciona jedinica su formirani početkom 2014. godine. Bolnica i dalje ima problem oko prijema i sprovođenja sudskih pacijenata jer Sudsko odjeljenje broji 21 krevet, a u Bolnici prosječno bravi 70 pacijenata.²³⁴

Sprovedena je kampanja za zdravstvene radnike sa ciljem afirmisanja rada sa psihijatrijskim pacijentima. U cilju poboljšanja materijalnog stanja zaposlenih, granskim kolektivnim ugovorom je predviđeno da zaposleni imaju pravo na uvećanje zarade do 15% proporcionalno ostvarenom rezultatu, čime je realizovana planirana aktivnost. Najveći problem u ovoj instituciji jeste veliki broj "socijalnih pacijenata", koji čine trećinu ukupnog broja pacijenata.²³⁵

Problem, međutim, predstavlja činjenica da Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, kao ni Zakonom o zdravstvenom osiguranju nije definisano ko plaća troškove liječenja sudskih pacijenata, imajući u vidu da to više nije nadležnost Fonda, a da se ova lica ne smatraju licima sa obaveznim zdravstvenim osiguranjem. Takođe, još uvijek je otvoren problem finansiranja obezbjeđenja na Sudskom odjeljenju, što će u perspektivi još više otežati materijalni položaj bolnice i dovesti u pitanje njeno funkcionisanje.²³⁶

²³⁴ Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

²³⁵ Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

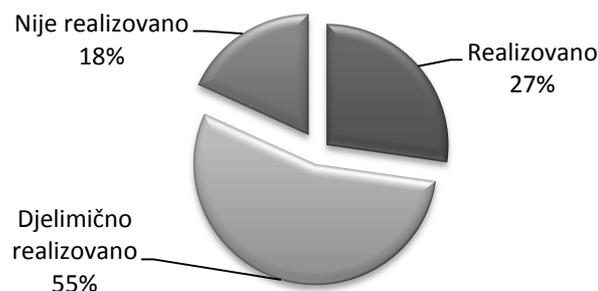
²³⁶ Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

3.4. SLOBODA MEDIJA I ZAŠTITA NOVINARA

U prošloj godini nije riješen ni jedan od brojnih slučajeva napada na novinare iz prethodnog perioda, a u nekim važnim predmetima krivično gonjenje će uskoro zastarati. Nalogodavci najvećih zločina ostali su nepoznati, a u rijetkim slučajevima kada su napadači otkriveni, izrečene su im blage kazne. Nadležne institucije, posebno policija, ulažu napore da se ne otkriju propusti u istragama, a nova Komisija za praćenje istraga je formirana, ali već mjesecima nije počela sa radom zbog opstrukcije institucija.

Realizovane su tri planirane mjere, šest je djelimično sprovedeno, a dvije mjere nisu realizovane.

Vlada je ocijenila da se sedam mjera realizuje kontinuirano, dvije su sprovedene, jedna je djelimično realizovana, a za jednu nije data ocjena.



Grafik 39: Realizacija mjera u oblasti 3.4. Sloboda medija i zaštita novinara

Izmjenama Krivičnog zakonika iz 2013. godine isključeno je postojanje odgovornosti za one koji spriječe ili otkriju krivično djelo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža na način što povrijede tajnost pisama i pošiljki, neovlašćeno prisluškujum, snimaju i fotografišu, neovlašćeno objavljuju tuđi spis, portret ili snimak ili neovlašćeno prikupljaju i koriste lične podatke.

U decembru 2013. godine osnovana je prva Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara. Komisija je donijela Poslovnik o radu, ali se već na samom startu se suočila sa problemima u pristupu podacima. Tek nakon nekoliko mjeseci Komisija je konačno počela sa radom, kada su članovima date dozvole za pristup tajnim podacima i obezbijeđen prostor za čuvanje tajnih dokumenata u skladu sa zakonom. Nakon toga Komisiji su dostavljeni podaci tužilaštva i Agencije za nacionalnu bezbjednost, dok je policija prije dostavljanja podataka izbrisala imena inspektora koji su postupali u konkretnim predmetima.

Komisiji se obratio mogući svjedok u slučaju ubistva Duška Jovanovića, ali je iz tužilaštva saopšteno da je nakon saslušanja više osoba zaključeno da nije potrebno kontaktirati lice koje se ponudilo da bude zaštićeni svjedok. Tužilaštvo nije istražilo zbog čega tadašnji Specijalni tužilac, Stojanka Radović, nije ispitala navode tog lica iako joj je dalo podatke na dva sastanka održana u toku 2008. godine²³⁷.

Komisija je usvojila dva izvještaja koja je dostavila Vladi tokom 2015. godine, iako su Akcionim planom bila predviđena tri. Treći izvještaj nije usvojen jer su predstavnici državnih organa u Komisiji glasali protiv njegovog usvajanja. Predstavnik tužilaštva je glasao protiv izvještaja koji je sam sastavljao, nakon javnih napada bivšeg premijera na Komisiju²³⁸.

²³⁷ Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

²³⁸ Ibid.

Komisija je dostavila osam preporuka Vladi koja je ispunila samo dvije. Vlada je raspisala nagradu od milion eura za informacije o rasvjetljavanju ubistva Duška Jovanovića²³⁹, a novinaru Tufiku Softiću je obezbijeđena policijska zaštita. Međutim, ta zaštita je ukinuta nakon nekoliko mjeseci, iako ni jedan od napadača na njega nije uhapšen, ni osuđen za pokušaj ubistva, jer je tužilaštvo odustalo od gonjenja²⁴⁰. Ostale preporuke koje se odnose na utvrđivanje odgovornosti za dugo trajanje istraga i propuste policije i tužilaštva, nisu ispunjene²⁴¹. Međutim, u izvještaju Vlade je navedeno da je ispunjeno šest preporuka, pri čemu se ne navodi na šta se konkretno odnose.

Krajem 2015. godine Komisiji je istekao mandat, a nova je imenovana tek u julu 2016. godine. Međutim, ta Komisija još uvijek nije počela sa radom u punom kapacitetu. Prvo se čekalo dva mjeseca da Odluka o osnivanju Komisije bude objavljena u Službenom listu, što je konačno urađeno u septembru. Sada se čekaju dozvole za pristup tajnim podacima članovima Komisije, do kraja februara 2017. godine izdata je dozvola samo jednom članu. To onemogućava rad Komisije jer je većina podataka kojima se Komisija bavi označena nekim stepenom tajnosti²⁴².

Prema mišljenju predsjednika Komisije, jedina krivična djela protiv novinara koja se propisno istražuju su ona u koja nijesu umiješani važni političari i/ili kriminalci²⁴³.

Tokom 2016. godine zabilježena su četiri nova napada na novinare, odnosno medije i njihovu imovinu.²⁴⁴ Dva slučaja nisu rasvijetljena, jedan je okarakterisan kao krivično djelo, dok je jedan upućen nadležnom organu za prekršaje. Posebno je zabrinjavajuće što u 2016. godini nije riješen ni jedan od brojnih predmeta iz ranijeg perioda, a tri će uskoro zastariti²⁴⁵.

Od maja 2004. do juna 2015. godine zabilježeno je preko 60 slučajeva gdje su upotrebom fizičke snage, ozbiljne prijetnje ili upotrebom vatrenih i eksplozivnih naprava meta napada bili predstavnici medija i njihova imovina. Prema zvaničnoj statistici, još uvijek nije rasvijetljeno 16 napada, dok su 44 slučaja okončana na način što je 38 procesuirano, podnošenjem krivične ili prekršajne prijave protiv počinioca ili dostavljanjem predmeta na ocjenu i dalje odlučivanje tužiocu, dok je u šest slučajeva za prijavljeni napad tužilac ocijenio da nema elemenata krivičnog djela ni prekršaja.

Zvanična statistika je više puta dovođena u pitanje u konkretnim predmetima gdje navodni počinioci napada nisu imali motive ili su nalogodavci ostali sakriveni²⁴⁶, odnosno u slučajevima gdje je

²³⁹ Mina, *Vlada Crne Gore: Milion eura za informaciju o ubistvu Duška Jovanovića*, Vijesti, Podgorica, 1. jul 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-crne-gore-milion-eura-za-informaciju-o-ubistvu-duska-jovanovica-894515>.

²⁴⁰ Uprava policije je odlučila da obezbijedi policijsku zaštitu novinaru Tufiku Softiću je više puta bio meta napada, a u jednom slučaju je čak i pokušano njegovo ubistvo. Krajem 2016. policija je donijela odluku o ukidanju obezbjeđenja sa obrazloženjem da „više nema bojazni da mu prijete fizička opasnost“, o čemu je Softić informisan telefonom. U međuvremenu je bila otvorena istraga protiv tri lica zbog pokušaja ubistva, ali je tužilaštvo u nedostatku dokaza odustalo od gonjenja i traženja izvršilaca i nalogodaca. Tokom 2012., policija je dodijelila zaštitu i novinarki „Vijesti“ Oliveri Lakić, ali je na njen zahtjev ukinula, nakon što joj nije dostavljena bezbjednosna procjena, kao ni razlozi zbog kojih joj je dodijeljena zaštita. Biljana Nikolić, *Tufik Softić ugroženiji danas nego prije tri godine*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine.

²⁴¹ Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistva novinara.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Damira Kalač, novinarka i zamjenica urednika portala ND Vijesti je podnijela prijavu protiv NN lica zbog prijetnji (nije rasvijetljen), Pavlović Obrada novinar "Radio Skala" je podnio prijavu protiv L.S. iz Tivta, zbog prijetnji (predmet je kvalifikovan i procesuiran kao krivično djelo ugrožavanje sigurnosti), kamenovanja zgrade u kojoj je smještena TV Pink (nije rasvijetljen), supruga novinara ND Vijesti, Siniše Lukovića, prijavila je M.B. zbog prijetnji upućenih njenom suprugu (tužilac se izjasnio da događaj ne sadrži elemente bića krivičnog djela, pa je poslat Sudu za prekršaje).

²⁴⁵ Slučajevi kojima nastupa zastara u naredne dvije godine: Slučaj Tufik Softić, napad iz 2013. godine, zastarjelost nastupa 11.08.2018. godine; Slučaj Mladen Stojović, zastarjelost nastupa 23.05.2018. godine; Slučaj podmetanja eksploziva kod redakcije Vijesti, zastarjelost nastupa 26.12.2018. godine.

²⁴⁶ Ovo se posebno odnosi na slučaj ubistva Duška Jovanovića, napada na Željka Ivanovića i imovinu „Vijesti“.

tužilaštvo neobjašnjivo lako kvalifikovalo nasilje nad novinarima, pa su počinioci dobili najblaže moguće kazne²⁴⁷.

Novinar Jovo Martinović, saradnik više stranih medijskih kuća, proveo je 2016. godinu u istražnom zatvoru. On je uhapšen još u oktobru 2015. godine i tužilaštvo ga je optužilo da je dio organizovane kriminalne grupe koja se bavi švercom narkotika. Tek nakon više od godinu dana provedenih u istražnom zatvoru početkom tekuće godine je pušten da se brani sa slobode.²⁴⁸ Tužilaštvo sumnjiči Martinovića da je prvooptuženom instalirao „Viber“ aplikaciju, kojom mu je omogućio da razgovara o švercu droge bez policijskog prisluškivanja. Brojne domaće i međunarodne organizacije su reagovala u ovom slučaju i izrazile duboku zabrinutost zbog hapšenja i pritvaranja novinara i zatražile momentalno oslobađanje novinara Martinovića.²⁴⁹

Iz Uprave policije navode da su još 2014. godine sačinili "Analiza rizika" za zaposlene u sredstvima javnog informisanja, koja nije javno dostupna. Uprava policije je navela da se kontinuitetu se vrše operativne provjere na terenu o tome koliko su zaposleni u medijima bezbjednosno ugroženi, ali nije dostavila informacije za koliko novinara je rađena bezbjednosna procjena tokom prošle godine.

Članovi Medijskog savjeta za samoregulaciju su mediji koji su često okarakterisani kao bliski vladajućoj strukturi, dok nezavisni mediji imaju svoje ombudsmene. Medijski savjet je tokom prošle godine primio 30 žalbi na rad medija, a u 22 slučaja je utvrđeno kršenje Kodeksa. Samo polovina žalbi se odnosila na rad članica Medijskog savjeta, dok su se ostale odnosile na medije koji nisu članovi.²⁵⁰ Na internet stranici Savjeta je objavljeno 15 izvještaja, ali je poslednji iz februara 2015.²⁵¹ Na sajtovima medija koji nisu članovi Savjeta nema podataka o žalbama.

U 2016. godini nije bilo obuka za novinare u vezi slobode izražavanja i ograničenja vezanih za lične podatke i izvještavanje o maloljetnicima. Tokom 2014. i 2015. održane su tri obuke na kojima je učestvovalo 39 predstavnika samoregulatornih tijela i medija. Centar za obuku sudija i državnih tužilaca je tokom prošle godine održao jednu obuku o praksi Evropskog suda za 25 sudija i tri predstavnika kancelarije Zastitnika ljudskih prava i sloboda. Tokom 2015. organizovano je sedam obuka za 96 predstavnika pravosuđa.

Ministarstvo kulture nije izradilo ni priručnik ni bilo kakav drugi edukativni materijal o standardima „dužne novinarske pažnje“, srazmjernom dosuđivanju naknade štete i zaštiti privatnosti na osnovu slučajeva iz prakse Evropskog suda, iako to trebalo da radi još od januara 2014. Vlada, ipak, cijeni da je ta mjera realizovana navodeći da je u toku 2016. Ministarstvo sufinansiralo naučni časopis iz oblasti medija, koji se, inače, uopšte ne odnosi na temu predviđenu ovom mjerom.

²⁴⁷ Na primjer napad gradonačelnika Podgorice na Mihaila Jovovića. Svetlana Đokić, *Vozači i tjelohranitelji često preuzimaju krivicu šefova*, Vijesti, Podgorica, 17. maj 2015. godine; Dragana Babović, *Miljan Mugoša uslovno osuđen na 6 mjeseci, Jovović oslobođen optužbe*, Vijesti, Podgorica, 23. jul 2012. godine.

²⁴⁸ Jelena Jovanović, *Novinar Martinović pušten da se brani sa slobode*, Vijesti, Podgorica, 5. januar 2017. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/novinar-martinovic-pusten-da-se-brani-sa-slobode-919288>.

²⁴⁹ BIRN, *Crna Gora ispituje istraživačkog novinara zbog trgovine narkoticima*, Vijesti, Podgorica, 15. april 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/crna-gora-ispituje-istrazivackog-novinara-zbog-trgovine-narkoticima-883835>; Ana Komatina, *Komitet za zaštitu novinara traži od Đukanovića: Momentalno osloboditi Jova Martinovića*, Vijesti, Podgorica, 21. Aprila 2016.

²⁵⁰ Žalbe u 2016. godini podnijete su protiv sljedećih medija: DAN (7), Dnevne novine (4), Vijesti (3), Pink M (3), Informer (3), Radio Skala (3), Monitor (2), Pobjeda (2), RTCG (2) i Radio Duxa (1).

²⁵¹ Prema informacijama dostupnim u Vladinim izvještajima, od 1. decembra 2013. do 31. marta 2015. Savjet je dobio 43 žalbe na rad medija, od kojih je riješena 41 žalba, ali ne postoje informacije o tome na koji način su te žalbe riješene.

3.5. NEZAVISNOST AUDIOVIZUELNOG REGULATORA I JAVNOG SERVISA

Usvojene izmjene zakonskog okvira su samo djelimično usaglašene sa evropskim standardima, jer ostavljaju prostor za uticaj na nezavisnot javnih emitera. Javni servis i audiovizuelni regulator još uvijek nisu nezavisni od političkog uticaja. Kasni se sa sprovođenjem niza reformi, troškovi poslovanja javnog servisa su i dalje izuzetno visoki, a povjerenje građana je i dalje na niskom nivou.

Od planirane dvije mjere u ovoj oblasti, obje su djelimično realizovane.

Djelimično
realizovano
100%



Vlada je obje mjere ocijenila kao realizovane.

Grafik 40: Realizacija mjera u oblasti

3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa

Izmjene Zakona o elektronskim medijima usvojene su u 2016. godini, sa kašnjenjem od preko šest mjeseci, a primjena Zakona počinje tek od 2017. godine.²⁵² Sam Zakon je u najvećoj mjeri usklađen sa Direktivom EU iz 2010. godine, iako su ostala pitanja koja nisu dovoljno uređena, kao što je finansiranje javnih emitera²⁵³. Izmjenama Zakona uvedena je obaveza potpisivanja ugovora javnih emitera sa Vladom, odnosno lokalnom samoupravom, kojima bi se definisali sadržaji za čiju proizvodnju i emitovanje bi bila upotrijebljena javna sredstva. To **ново zakonsko rješenje kritikuju iz nevladinog sektora, jer smatraju da može uticati na nezavisnost javnih emitera**²⁵⁴.

Radio-televizija Crne Gore (RTCG) je usvojila Strategiju za period 2011-2015. godine, ali ne postoje zvanični informacije o njenom sprovođenju. Sama Strategija je objavljena na internet prezentaciji RTCG, ali dokument od starta nije bio dovoljno precizan, odnosno nije sadržao mjerljive indikatore. Međutim, jedan dio aktivnosti previđen Strategijom je realizovan, poput formiranja Odjelenja za razvoj ljudskih resursa, iako ono još nije postalo funkcionalno. Započet je proces digitalizacije, a uspostavljen je i Portal RTCG. Ipak, sa prelaskom sa analognog na digitalno emitovanje radio-difuznih signal kasnilo se tri godine. Programski sadržaji su poboljšani, a i pored blagog trenda rasta, povjerenje u RTCG je i dalje na nezadovoljavajućem nivou.²⁵⁵ U dijelu finansijskih ciljeva, Strategija je predviđala smanjenje troškova RTCG, ali se iz finansijskih izvještaja RTCG da zaključiti da su se troškovi u periodu implementacije Strategije uvećavali iz godine u godinu.

Sumnje da pojedine političke partije pokušavaju da kontrolišu javni servis²⁵⁶ pojačane su nakon neuspješnog konkursa za izbor direktora RTCG²⁵⁷. Pojedinci smatraju da je **Agencija pod kontrolom političkih struktura**, što je bilo naročito vidljivo uoči parlamentarnih izbora 2016. godine.²⁵⁸

²⁵² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima usvojen je 30. jula 2016. godine.

²⁵³ Ovo pitanje posebno značajno za lokalni nivo, jer nisu utvrđeni minimalni iznosi za finansiranje lokalnih javnih emitera.

²⁵⁴ Goran Đurović, član Savjeta RTCG, ukazuje da je Vlada vjerovatno loše protumačila smjernice Evropske komisije o primjeni pravila državne pomoći za javne radio-difuzne usluge, u kojima se navodi da je potrebno proširiti opseg pravnih akata kojim se mogu uređivati međusobni odnosi Skupštine, Vlade, jedinica lokalne samouprave i javnih emitera u vezi sa korišćenjem budžetskih sredstava. Međutim, to predviđa postojanje akta o povjeravanju vršenja javnih usluga, uvođenju novih usluga na tržište, vođenju odvojenog računovodstva, kao i unakrsnom subvencioniranju. Samim tim, nigdje se eksplicitno ne pominje sam ugovor, pa postoji bojazan da ugovorne obaveze mogu uticati i na nezavisnost javnih emitera, imajući u vidu da je za određivanje programskog plana zadužen Savjet RTCG ili savjeti lokalnih javnih emitera.

²⁵⁵ Goran Đurović, član Savjeta RTCG.

²⁵⁶ A. O., *DPS hoće kontrolu nad medijima*, Dan, Podgorica, 2. avgust 2016. godine.

²⁵⁷ Mina, *Poništen konkurs za direktora TVCG*, Vijesti, Podgorica, 15. novembar 2016. godine.; Ivan Čadenović, *Tražiče odgovorne za lakrdiju oko TV*, Vijesti, Podgorica, 16. novembar 2016.

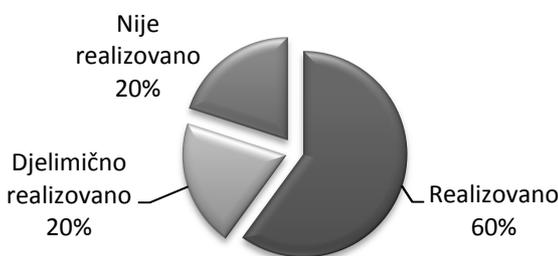
²⁵⁸ Vijesti online, *Đurović: Agencija za elektronske medije pod kontrolom DPS-a*, Vijesti, Podgorica, 14. oktobar 2016. godine.

3.6.A ZABRANA DISKRIMINACIJE

Zakonski okvir koji reguliše zabranu diskriminacije još uvijek nije usaglašen sa standardima, a u praksi je posebno prisutna diskriminacija Roma, LGBT i osoba sa invaliditetom. Povećava se broj građana koji se Zaštitniku žale na diskriminaciju, ali nema mnogo slučajeva u kojima su procesuirana ova djela.

U ovoj podoblasi od ukupno pet mjera tri su realizovane, jedna je djelimično sprovedena, dok jedna mjera nije realizovana.

Vlada ocjenjuje da je jedna mjera smatra realizovana, tri se realizuju kontinuirano, a jedna nije realizovana.



Grafik 41: Realizacija mjera u oblasti 3.6 A Zabrana diskriminacije

Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda su usvojene sredinom 2014. Međutim, dodatne izmjene Zakona o zabrani diskriminacije nisu usvojene²⁵⁹. Zaštitnik je izradio poseban izvještaj za prvu polovinu 2016. u kome se navodi da je potrebno **analizirati postojeći pravni okvir** i sprovesti **usaglašavanje svih važećih zakona**, naročito sa stanovišta terminologije, koja je anahrona, a ponekad i sama diskriminatorna. Zaštitnik smatra da se posebno treba posvetiti **inspekcijskom nadzoru i otkrivanju diskriminatornih postupaka**.

Povećan je broj pritužbi Zaštitniku koje se odnose na diskriminaciju, pa je u prvoj polovini 2016. bilo 97 pritužbi, dok je tokom cijele 2015. bilo 83 pritužbe. Od toga je riješeno 87, ali se ne navodi na koji način, a postupak nije završen u predmetima po 10 podnijetih pritužbi. Kapaciteti Zaštitnika u 2015. i 2016. ojačani su kroz zapošljavanje novih službenika koji se bave pitanjima diskriminacije. U izvještajima Vlade Crne Gore, **nema podataka o broju evidentiranih slučajeva diskriminacije** koje su registrovali nadležni organi²⁶⁰.

U 2016. godini organizovano je 12 obuka iz oblasti antidiskriminatornog ponašanja za 31 predstavnika centara za socijalni rad, dok je u godini ranije bilo pet radionica i pet seminara za 25 tužilaca. Tokom 2014. godine po pet seminara i obuka održan je za 24 sudije za prekršaje.

Krajem 2016. organizovana je medijska kampanja o pravima i mogućnostima marginalizovanih društvenih grupa. Ta kampanja je pratila istraživanje sprovedeno u 2015. godini u kome je primijećen pad stepena diskriminacije, ali se navodi da je i dalje prisutna **diskriminacija Roma, LGBT osoba i osoba sa invaliditetom**. Negativna percepcija LGBT osoba u javnosti je navela veliki broj osoba da kriju svoju seksualnu orijentaciju.²⁶¹ Iz nevladinog sektora ukazuju da su osobe sa invaliditetom svakodnevno diskriminirane²⁶², a u toku prošle godine pokrenuto je pet postupaka za zaštitu od diskriminacije i preko 40 različitih inicijativa.²⁶³

²⁵⁹ Pomenuti akt je u fazi Predloga upućen Evropskoj Komisiji od koje se očekuju komentari.

²⁶⁰ Redovnih sudova, državnih tužilaštava, organa za prekršaje, organa nadležnih za policijske poslove i inspekcijskih organa. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, nadležno za ovu mjeru, uputilo nas je na Zaštitnika, koji je naveo da će ti podaci biti dostupni u Godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika za 2016. godinu.

²⁶¹ Stejt Department, Izvještaj o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2015. godinu;

²⁶² Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore. Toj organizaciji su se u toku 2016. obratile 124 osobe s invaliditetom ili članovi njihovih porodica zbog pravnih savjeta ili besplatne pravne pomoći.

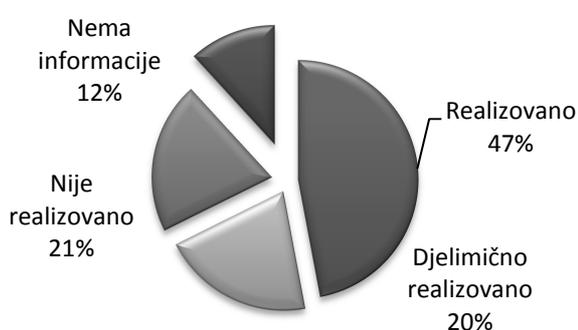
²⁶³ Marina Vujačić, *Izvještaj o diskriminaciji za 2016. godinu*, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2017 godine.

3.6.B RODNA RAVNOPRAVNOST

Neravnotežan položaj žena i nasilje u porodici nastavljaju da budu ozbiljni problemi, a prisutna je i diskriminacija žena zbog materinstva. Uključenost žena u politički život je i ispod prosjeka zemalja EU, a na rukovodećim pozicijama u državnoj administraciji su uglavnom muškarci. Skupštinski Odbor za rodnu ravnopravnost nije održao ni jednu tematsku sjednicu, niti je koristio kontrolne mehanizme koji su mu na raspolaganju. Nema sveobuhvatnih statističkih podataka o nasilju u porodici, a policija i centri za socijalni rad ne evidentiraju sve prijave. Kaznena politika sudova je vrlo blaga, a policija nerijetko propušta da vrši nadzor i informiše tužilaštvo u slučaju nepoštovanja uslovne presude ili zaštitnih mjera. Žrtvama nasilja nisu dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške, a ne postoje krizni centri ili slične ustanove za žrtve silovanja. U Crnoj Gori postoje tri skloništa za šrtve nasilja, ali u njima nema dovoljno mjesta.

U ovoj oblasti realizovano je 16, djelimično realizovano sedam, a isto toliko nije realizovano. Za četiri mjera ne postoje informacije o realizaciji.

Vlada je 18 mjera ocijenila kao realizovane, za 11 navodi da se realizuju kontinuirano, a dvije nisu realizovane. Izvještajima Vlade nisu obuhvaćene dvije mjere, pa samim tim za njih nema ocjena realizacije.



Grafik 42: Realizacija mjera u oblasti 3.6 B Rodna ravnopravnost

Izmjene Zakona o rodnoj ravnopravnosti usvojene su 2015. godine sa kašnjenjem od tri mjeseca. Ovaj Zakon usklađen je sa direktivama EU u dijelu progresivnog sprovođenja načela jednakog postupanja za muškarce i žene u programima socijalnih osiguranja, načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada i sprovođenja Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu. Još uvijek nisu pripremljene izmjene Zakona o radu u cilju usklađivanja sa evropskim direktivama, mada je rok za realizaciju ove mjere kraj 2017. godine.

Prema mišljenju NVO konkretna primjena zakona je uglavnom izostala, čak i u onim oblastima za koje su predviđene sankcije i propisane novčane kazne, poput: zabrane diskriminacije žena zbog trudnoće ili majčinstva, prilikom zapošljavanja, samozapošljavanja, ostvarivanja prava po osnovu socijalne zaštite i drugih prava²⁶⁴. Krše se i zakonom propisane obaveze upotrebe rodno osjetljivog jezika; prikupljanja, evidentiranja i obrade statističkih podataka i njihovog iskazivanje po polnoj pripadnosti; kao i obaveza drugih institucija da nadležnom Ministarstvu redovno dostavljaju izvještaje o ostvarivanju rodne ravnopravnosti iz svoje nadležnosti.

Primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti je u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koje je po kapacitetima jedno od najslabijih ministarstava u zemlji i koje do sada nije imalo proaktivnu ulogu u njegovoj primjeni.²⁶⁵ U Odjeljenju za poslove rodne ravnopravnosti tog Ministarstva u 2015. godini zaposlena su tri izvršioca, dok u 2016. godini nije bilo zapošljavanja. Međutim, nema informacija o ukupnom broju zaposlenih u Odjeljenju za poslove rodne ravnopravnosti.

²⁶⁴ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

²⁶⁵ Ibid.

Na lokalnom nivou radi pet Kancelarija za rodnu ravnopravnost, dok u 11 opština postoje Savjeti za rodnu ravnopravnost i lokalni akcioni planovi. U prošloj godini je **formiran Savjet za rodnu ravnopravnost** na nacionalnom nivou koji je održao sastanak sa predstavnicima lokalnih samouprava i mrežom koordinatorki za rodnu ravnopravnost²⁶⁶.

Tokom 2016. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je organizovalo sedam sastanaka sa predstavnicima NVO, četiri zajedničke konferencije, po jedna obuka i radionica, a potpisana su i dva memoranduma o saradnji. Iz NVO Centar za ženska prava, jednog od potpisnika memoranduma, navode da postoji otvorenost za saradnju, ali se ona do sada zasnivala uglavnom na formalnoj podršci sprovođenju aktivnosti od strane NVO koje skoro u potpunosti finansiraju strani donatori.²⁶⁷

Nema podata o broju prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama i porodičnog nasilja u 2016. godini²⁶⁸. Poslednji dostupni podaci su za 2015. godinu, kada je registrovano ukupno 180 krivičnih djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici. Broj krivičnih prijavi u toku te godine je za 12,2% manji u odnosu na 2014. godinu. Prema podacima Vrhovnog suda za ta krivična djela je donešeno **105 pravosnažnih presuda** u toku 2015. godine, ali je samo 30 počinitelja kažnjeno zatvorskom kaznom, dok je 53 osuđeno uslovno, šest je kažnjeno radom u javnom interesu, novčanu kaznu su platila dva počinioca, a tri su dobila mjere opomene. Sa druge strane, sudovi za prekršaje su u toku 2015. primili ukupno 1.197 predmeta, izrekli su 75 kazni zatvora, 148 uslovnih osuda i 334 novčane kazne.²⁶⁹

Prema mišljenju NVO, kaznena politika je izuzetno blaga.²⁷⁰ Krivični postupak pokreće se samo kada žrtve imaju teške tjelesne povrede, dok se ostale prijave rešavaju kroz prekršajni postupak, pa su samim tim i kazne blaže. Blaga kaznena politika poručuje da je nasilje u porodici legitimno i društveno prihvatljivo, zbog čega su ženske nevladine organizacije su u toku 2015. godine inicirale uvođenje težih kazni za nasilnike.²⁷¹ Iz nevladinog sektora su uputili institucijama i inicijativu za promjenu Krivičnog zakonika, ali ona nije prihvaćena²⁷².

Monitoring Centra za ženska prava je pokazao da nijedna institucija ne vrši odgovarajuću procjenu rizika, što u značajnoj mjeri sprječava efikasnu zaštitu žrtava i prevenciju nasilja. **Ni policija, a ni centri za socijalni rad ne evidentiraju sve prijave nasilja u porodici i nasilja nad ženama**²⁷³. Upozorenje je najčešće usmeno i bez ikakve službene zabilješke koja bi bila dostupna kao dokaz u slučaju da žrtva ponovo prijavi nasilje. Takvo postupanje direktno utiče na blažu kvalifikaciju djela u slučaju ponovne prijave, samim tim i na blažu kaznenu politiku. U više slučajeva napravljen je propust da se opozove uslovna osuda kad osuđeno lice ponovi prestup²⁷⁴. To se dešava zbog izostanka nadzora nad poštovanjem uslovne osude, ili zaštitnih mjera, i slabe koordinacije između institucija odgovornih za zaštitu od nasilja. Primijećeno je da centri za socijalni rad evidentiraju nasilje i prijavljuju ga policiji i drugim nadležnim institucijama.²⁷⁵

²⁶⁶ Informacije o realizovanim aktivnostima predviđenim Planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti biće dostupne tek u 2017. godini.

²⁶⁷ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

²⁶⁸ Nadležne institucije nam nisu dostavile odgovore na zahtjeve, a podatke nije navela ni Vlada u svom izvještaju.

²⁶⁹ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, *Podaci o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz različitih izvora za 2015. godinu* Podgorica, mart, 2016. godine.

²⁷⁰ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

²⁷¹ Više informacija na: <http://goo.gl/P7hiyT>.

²⁷² U toku prošle godine Sigurna ženska kuća je podnijela inicijative za pomenute izmjene i dopune Krivičnog zakonika predlažući: u pogledu inkriminacije krivičnog djela proganjanje unijeti hitne mjere zaštite za žrtve nasilja u porodici; organizirati primjenu instituta odloženog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice za nasilje u porodici; izmijeniti definiciju silovanja, proširiti krug zaštićenih lica u okviru krivičnogpravnog i prekršajne zaštite na partnere i bivše partnere, bivše tzbinske srodnike, i lica koja su bila ili su u emotivnoj ili seksualnoj vezi, bez obzira da li su živjela u istom domaćinstvu.

²⁷³ Kada je u pitanju postupanje policije, u evidenciji najčešće nema onih prijavi koje su podnijete pozivom na broj 122, ali često ni onih koje je žrtva podnijela lično, usmenim putem, a koje su rezultirale upozorenjem policije učiniocu nasilja.

²⁷⁴ Slična situacija se dešavala i kod kršenja zaštitnih mjera propisanih Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

²⁷⁵ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

Postoji veliki jaz između broja prijavljenih slučajeva nasilja u odnosu na broj i vrste izrečenih zaštitnih mjera. Procenat zaštitnih mjera koje obezbjeđuju fizičku zaštitu žrtava je još uvijek nizak u odnosu na ukupan broj pravosnažnih odluka za nasilje u porodici. Zaštitnu mjeru udaljenja iz stana je u 2015. godini²⁷⁶ policija izrekla 24 puta odnosno 1,9% od ukupno prijavljenih. Prema podacima suda za prekršaje, u 2015. godini izrečeno je ukupno 14,8% zaštitnih mjera u odnosu na broj slučajeva koji su vođeni pred sudovima za prekršaje. Iskustvo žena žrtava nasilja koje su se za pomoć obratile Sigurnoj ženskoj kući pokazuje da **nakon izricanja zaštitnih mjera, policija propušta da vrši nadzor i informiše tužilaštvo u slučaju nepoštovanja tih mjera.**²⁷⁷

Održane su brojne obuke za predstavnike nadležnih institucija, ali iz nevladinog sektora ukazuju da je problem što **niko ne vrši evaluaciju tih obuka u smislu kvaliteta i uticaja na pozitivnu praksu institucija u oblastima koje su predmet edukacija.**²⁷⁸ Tokom 2016. godine organizovan je jedan seminar posvećen nasilju u porodici i nasilju nad ženama za 35 nastavnika različitih struka osnovnih i srednjih škola u Crnoj Gori, a sprovedene su dvije obuke na temu rodne ravnopravnosti za deset sudija za prekršaje. Održane su i dvije radionice za 54 predstavnika medija, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Fakulteta političkih nauka.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, tokom prošle godine organizovalo konferenciju i obuku za 200 učesnika. Tokom 2016. godine Centar za zenska prava je u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, a uz finansijsku podršku UNICEF-a i EU, organizovalo jednu dvodnevnu obuku za 11 sudija za prekršaje i predstavnike Vijeća za prekršaje. Ta NVO je organizovala obuku za 10 predstavnika Uprave policije i Centra bezbjednosti Podgorica.

U prošloj godini Ministarstvo nije organizovalo obuke za članove multidisciplinarnih timova u cilju efikasnije primjene Zakona o zaštiti od nasilja i Protokola o postupanju, dok je godinu ranije organizovalo jednu obuku i pet radionica za 100 učesnika. Međutim, nevladine organizacije koje se bave pružanjem podrške žrtvama nasilja u porodici, smatraju da **rad multidisciplinarnih timova nije na zadovoljavajućem nivou i do sada nije značajnije doprinio efikasnoj zaštiti žrtava.**²⁷⁹

Tokom 2014. i 2015. godine sprovedene su dvije kampanje u cilju podizanja svijesti o međunarodnim i domaćim instrumentima za zaštitu ljudskih prava žena. Kampanje su uključivale TV spotove i radijske džinglove, bilborde, oglase u novinama i flajere. Iz NVO navode da je neohodno mjeriti uticaj sprovedenih kampanja i obezbijediti sredstva da one budu dobro osmišljene i dovoljno dugotrajne da zaista mogu uticati na promjenu svijesti.²⁸⁰

U 2016. godini Zaštitnik je imao u radu samo tri pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola i 17 pritužbi koje su za osnov imale materinstvo, a odnose se na izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. U devet slučajeva je utvrđena povreda i date su preporuke, a u jednom je utvrđena povreda prava i ukazano je na nju. Međutim, još uvijek ne postoje informacije da su ispoštovane preporuke koje je dao Zaštitnik. Četiri slučaja su obustavljena zbog nedostatka saglasnosti za vođenje postupka, Zaštitnik je bio nenadležan u pet slučajeva, dok u jednom slučaju povreda nije utvrđena.

²⁷⁶ Ministarstvo pravde, Izvještaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2016. godine.

²⁷⁷ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

²⁷⁸ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

²⁷⁹ Centar za zenska prava, SOS Telefon Nikšić i Sigurna zenska kuća su 10. decembra održale protestnu šetnju konferenciju za medije na kojoj su najavile da su podnijele 10 krivičnih prijava protiv državnih službenika koji, nisu koristili svoja zakonska ovlašćenja kako bi zaštitili žrtve nasilja u porodici. Među njima su i članovi multidisciplinarnih timova iz Bara, Berana i Nikšića.

²⁸⁰ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

Tokom prošle godine Centar za ženska prava je Zaštitniku podnio osam pritužbi u vezi postupanja centara za socijalni rad u slučajevima nasilja u porodici, od kojih se jedna odnosila i na postupanje Osnovnog suda u Podgorici. U tri slučaja je Zaštitnik utvrdio povrede postupka, u dva nije bilo odgovora, u dva nijesu nađene povrede, a u jednom je preporučio obraćanje socijalnoj inspekciji. Centar je uputio i 12 pritužbi koje su za osnov imale materinstvo, a odnosile su se na izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Povrede su utvrđene u osam slučajeva i upućene su preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja da otkloni suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti²⁸¹. Zaštitnik je uputio preporuku Skupštini i Ministarstvu rada i socijalnog staranja da prilikom donošenja zakona i podzakonskih akata koriste antidiskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije.

Skupštinski Odbor za rodnu ravnopravnost je u 2013. i 2014. godini organizovao niz aktivnosti, uključujući konferencije, seminare, tematske sjednice, ženski Parlament i Cetinjski parlamentarni forum, kojima je prisustvovalo preko 240 učesnika. Ovo radno tijelo nastavilo je sa aktivnostima i u toku 2015. i 2016. godine, pa su tako organizovane **dvije sjednice Ženskog parlamenta** kojima je prisustvovao veliki broj učesnika, a zabilježene su aktivnosti predsjednice Odbora u saradnji sa NVO. Ipak, **Odbor u prošloj godini nije organizovao tematske sjednice**, niti konferenciju/okrugli sto o položaju žena u javnom i političkom životu. Izostala je naročito važna funkcija Odbora u praćenju postupanja nadležnih organa i institucija kada je u pitanju primjena zakona i politika u oblasti rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena. Tokom prošle godine **nije zakazano ni jedno kontrolno saslušanje predstavnika institucija u kojima su zabilježena kršenja prava žena.**²⁸²

U 26. sazivu Skupštine procenat žena je samo 23%, dok je u aktuelnoj Vladi zastupljenost žena oko 20%. Prema zvaničnim statističkim podacima **žene su najzastupljenije u sudstvu i tužilaštvu**, gdje među sudijama procenat zastupljenosti iznosi 63%, a među nosiocima tužilačkih funkcija 60%. I u opštinama je procenat zastupljenosti niži, pa tako u opštinama sa najvećom zastupljenošću taj procenat iznosi 32%. Međutim, na ključnim položajima u opštinama uočava se izrazito nisko učešće žena - samo 6 od 78 pozicija zauzimaju žene. Sa druge strane, visoko je učešće žena među zaposlenima u lokalnim samoupravama, ali u ulogama pomoćnog osoblja. U diplomatsko-konzularnim predstavništvima žene čine 43% zaposlenih, ali su slabo zastupljene na višim pozicijama (17,6 %) i nema ih na pozicijama generalnog konzula i stalnog otpravnika poslova. Vojska i policija su ostale dominantno "muške" profesije gdje prosječan procenat zaposlenih žena ne prelazi 9%, a na višim pozicijama žena skoro da nema.

Vlada je navela da je Izvještaj o sprovođenju Strategije zaštite od nasilja u porodici za 2015. izrađen, ali nije usvojen. Samim tim, nema informacije o stepenu njene realizacije. U decembru 2015. Vlada je usvojila novu Strategiju za period 2016-2020. godine. Iz NVO sektora smatraju da su strateška dokumenta i do sada bila sveobuhvatna i pažljivo isplanirana, ali nisu bila predviđena konkretna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti. Suzbijanje porodičnog nasilja do sada nije bilo među prioritetima Vlade, pa postoji ozbiljna zabrinutost da se kasniti i sa sprovođenjem nove Strategije.²⁸³

Ratifikacijom Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici Crna Gora se obavezala da će žrtvama obezbijediti pristup uslugama koje im omogućavaju oporavak²⁸⁴. Međutim, **žrtvama nasilja nisu dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške**. Ne postoje **krizni centri ili slične ustanove za žrtve silovanja**. Ne postoje opšti ni specijalizovani protokoli o postupanju sa žrtvama silovanja, niti postoje specijalizovane, besplatne službe za žrtve silovanja i drugih seksualnih zločina.

²⁸¹ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

²⁸⁴ Ove mjere mogu da obuhvate finansijsku pomoć, stanovanje, obrazovanje, obuka i pomoć prilikom zapošljavanja, kao i pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite.

U Crnoj Gori postoje tri skloništa sa ukupnim kapacitetom od **44 mjesta** (kreveta), što znači da nam **nedostaje još 18** mjesta, na osnovu preporuka Savjeta Evrope.²⁸⁵ **Sva skloništa vode ženske nevladine organizacije koje se finansiraju uglavnom iz stranih fondova i donacija** (70%), dok je pomoć države sporadična i nedovoljna (15%), a samo 5% dolazi iz privatnih donacija.²⁸⁶

Besplatna SOS linija za prijavu slučajeva nasilja uspostavljena je 2015. godine, nakon usvajanja Pravilnika o bližim uslovima za pružanje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga. Tokom 2016. godine tu liniju je **koristilo preko 3.600 lica**. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava potpisalo je i memorandume o saradnji sa devet NVO koje imaju SOS linije i skloništa. Pružalac usluga kojem je ova linija dodijeljena je NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Niksić, a linija se finansira iz EU IPA projekta koji sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava. Iz nevladinog sektora se navodi da je urađen dobar marketing nacionalne SOS linije i da su materijali dostupni u svim nadležnim institucijama.²⁸⁷

Kada je riječ o stvaranju zakonskih preduslova za akreditaciju programa i licenciranje stručnih saradnika i pružalaca usluga SOS telefona, iz NVO sektora navode da proces akreditacije još nije započeo i do sada nijedna nevladina organizacija koja se bavi servisima podrške za žene i djecu žrtve nasilja nije dobila licencu ovog tipa.²⁸⁸ Sa druge strane, Vlada u svojim izvještajima tvrdi da je ova mjera realizovana, bez davanja bilo kakvih informacija ili obrazloženja.

Baza podataka o nasilju u porodici je, prema informacijama Vlade, izrađena, ali ipak ne postoji bilo kakav pregled slučajeva nasilja u porodici²⁸⁹. Nema dovoljno podataka o veb servisu Uprave policije sa podacima o počiniocima i žrtvama nasilja u porodici, elektronskoj razmjeni podataka sa centrima za socijalni rad i sudovima. Sa druge strane Vlada u svom izvještaju navodi da je elektronska razmjena podataka sa državnim tužilaštvom uspostavljena.

Prema mišljenju NVO **do sada je svaka institucija prikupljala podatke po sopstvenoj metodologiji**, što predstavlja veliki problem za sticanje realne slike u ovoj oblasti.²⁹⁰ Sistem elektronske baze podataka policije još uvijek nije ažuriran kako bi odgovarao Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici u pogledu prikupljanja podataka, dok je Ministarstvo rada i socijalnog staranja je tek tokom 2014./2015. počelo da prikuplja sveobuhvatne podatke o socijalnoj zaštiti u vezi sa žrtvama nasilja u porodici. Zdravstvene ustanove takođe nemaju ažuran, organizovani, elektronski sistem prikupljanja podataka i izvještavanja o nasilju u porodici, jer se još uvijek podaci registruju navođenjem prirode povrede, ali ne i okolnosti pod kojima je nastala. Isto važi i za obrazovne ustanove i organe za prekršaje koji još uvijek prikupljaju podatke u pisane registre i kreiraju statistiku ručno.²⁹¹

Prema dostupnim informacijama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji sa Kancelarijom UNDP-a sprovelo je jedno **istraživanje o nasilju nad ženama i nasilju u porodici** tokom 2014. godine. Ne postoje informacije da su donijete bilo kakve preporuke na osnovu tog istraživanja. Isti partneri sproveli su u 2016. godini istraživanje o nasilju koje je obuhvatilo rad multidisciplinarnih timova i postupanje prema Protokolu, kao i utvrđivanje cijene nasilja, okvirnu prevalencu i javne percepcije ovog društvenog fenomena, ali nisu definisane preporuke.

²⁸⁵ R. Logar i WAVE Team (2016), *WAVE Report 2015 on the role of specialist women's support services in Europe*, WAVE – Women against Violence Europe, Beč. Više informacija na: (http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015.pdf).

²⁸⁶ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

²⁸⁹ Navodi se da će biti dostupan tek u izvještaju o realizaciji Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za 2016.

²⁹⁰ Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

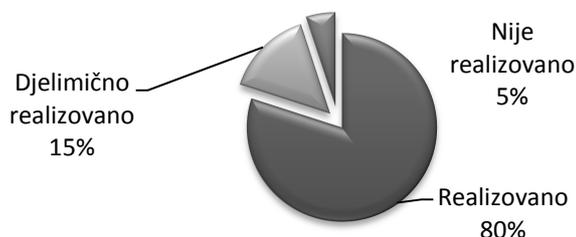
²⁹¹ Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

3.6.C PRAVA LGBT POPULACIJE

U prethodnom periodu se radilo na unapređenju pravnog okvira, ali taj posao još uvijek nije završen, posebno po pitanju registrovanja partnerstva. Pred sudovima nema mnogo slučajeva diskriminacije LGBT osoba jer se ove osobe i dalje radije obraćaju Zaštitniku. Evidentno je poboljšanje u odnosima između LGBT zajednice i policije.

U ovoj oblasti je realizovano 16 mjera, tri su djelimično realizovane, a jedna mjera nije realizovana.

Vlada smatra da je čak 19 mjera realizovano, dok za samo jednu mjeru navodi da je djelimično realizovana.



Grafik 43: Realizacija mjera u oblasti 3.6.C Prava LGBT populacije

Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije usvojene su 2014. godine, a članom 14 ovih izmjena propisano je da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji, pri čemu se pod rodnom identitetom podrazumijeva sopstveni rodni doživljaj koji ne mora zavisiti od pola koji je utvrđen i upisan prilikom rođenja i ne podrazumijeva samo binarni koncept muškog ili ženskog. Pod seksualnom orijentacijom podrazumijeva se emocionalna i/ili fizička privlačnost ili naklonost koja može biti prema licima istog i/ili različitog pola.

Krajem 2015. godine je urađena Analiza modela zakona o registrovanom partnerstvu, koja sadrži i uporednu analizu iskustava zemalja Evropske unije. Analizom je konstatovano da je model registrovanog partnerstva najprihvatljiviji, sa najviše mogućnosti da se inkorporira u postojeći pravni okvir Crne Gore. Ovaj model omogućava da se istopolni parovi registruju kod nadležnih organa i tako dobiju određen obim prava, obaveza i pravnog priznanja, kao i bračni, odnosno vanbračni parovi. Iz organizacije Queer Montenegro zalažu se za model zakona koji će dati maksimum prava i biti otvoren ne samo za LGBT osobe, već i za osobe različitog pola koje ne žele ući u instituciju braka. Jedini prihvatljivi model zakona, prema njima, biće onaj koji daje maksimum prava, ali su spremni da uzmu u obzir nedobijanje prava na potpuno usvojenje djeteta u prvoj verziji zakona.²⁹² Na usvajanje zakona LGBT zajednica čeka već nekoliko godina.

Krajem 2013. godine publikovan je materijal o presudama Evropskog suda za ljudska prava vezi sa LGBT problematikom i postavljan na sajt Vlade pod nazivom "Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije". Ta publikacija je promovisana na regionalnom stručnom skupu održanom te godine, kome su prisustvovali predstavnici nadležnih pravosudnih institucija, resornih ministarstava, univerziteta, nevladinog sektora, kao i međunarodni eksperti.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je u 2014. godini kurs učenja na daljinu u oblasti antidiskriminacije za 10 sudija i 11 tužilaca. Obezbijeden je pristup HELP programu Savjeta Evrope, koji je dostupan crnogorskim sudijama, tužiocima i drugim pravnicima²⁹³. Ova aktivnost realizovana je sa nekoliko mjeseci kašnjenja. Prema informacijama NVO Queer Montenegro, nema mnogo sudskih postupaka u vezi sa diskriminacijom LGBT osoba, jer se ove osobe mnogo više obraćaju Zaštitniku, nego sudovima.²⁹⁴

²⁹² Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

²⁹³ Više informacija na: <http://www.coe.int/en/web/help/home>.

²⁹⁴ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

Predstavnicima NVO su uradili Analizu o stanju i preporukama povodom strateških dokumenata, školskih programa i udžbenika u kontekstu zastupljenosti LGBT problematike još u 2014. godini. NVO su bile aktivne i u promovisanju principa definisanih Strategijom o zaštiti od nasilja u porodici 2011 - 2015. godine²⁹⁵. Više institucija i NVO su publikovali zajedničku knjigu LGBT Inkluzija u sportu²⁹⁶.

U 2014. godini otvoren je prvi **LGBT centar** u Podgorici, nakon što su obezbijeđena sredstva iz donacija. Iste godine urađen je portal www.shelovesher.me, odnosno društvena lezbijska mreža, koju održava NVO LGBT Forum Progres.

Tokom 2016. godine potpisano je pet sporazuma, a u 2014. i 2015. devet sporazuma između Ministarstva za ljudska i manjinska prava i opština. U nevladinom sektoru smatraju da su sporazumi dobra osnova za decentralizaciju aktivnosti ka ostalim gradovima. Tokom 2016. godine NVO Queer Montenegro održala je deset okruglih stolova u različitim gradovima u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, Zaštitnikom i lokalnim samoupravama.²⁹⁷

Tokom 2016. održan je jedan seminar za 29 službenika policije, ZIKS-a i polaznika Policijske akademije. Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je rješenje o formiranju **Tima povjerenja LGBT zajednice i Uprave policije** koji je u toku prošle godine **konačno profunkcionisao**. Nisu završene sve planirane aktivnosti, ali je ostvarena značajna saradnja tokom pripreme četvrtog prajda.²⁹⁸

Tokom 2013. godine imenovane su kontakt osobe za rad sa LGBT zajednicom u centrima bezbjednosti u Podgorici, Nikšiću, Pljevljima, Beranama, Bijelom Polju, Baru, Herceg Novom i Budvi. Iz organizacije koja se bavi zaštitom prava LGBT osoba navodi se da **postoji odlična saradnja sa Upravom policije Crne Gore, ali smatraju da su potrebni dodatni treninzi i obuke**.²⁹⁹

Studija "Mitovi i stereotipi - Slučajevi govora mržnje i nasilja nad LGBT osobama: policijska i pravosudna praksa u Crnoj Gori" publikovana je tokom 2014., sa kašnjenjem od nekoliko mjeseci.

Prošle godine je održan **trening zdravstvenih radnika i medicinskog osoblja** u cilju unapređenja servisa za rad sa LGBT zajednicom, na kome je bilo 82 učesnika. Tokom 2013. i 2014. potpisana su tri memoranduma o saradnji sa zdravstvenim organima, a u tom periodu je održan i niz obuka za zaposlene u više državnih institucija³⁰⁰, ali nije sprovedena predviđena kampanja o nediskriminaciji³⁰¹.

Baza LGBT eksperata je kreirana u 2016. godini, sa značajnim kašnjenjem, a prema podacima iz Izvještaja Vlade obavljeno je deset konsultacija sa tim ekspertima.

Pravilnik o utvrđivanju medicinskih razloga za promjenu pola usvojen je u novembru 2014. godine. Više osoba je trenutno u procesu medicinskih tretmana, dok je jedna osoba kompletirala tranziciju odnosno završila hirurške zahvate.³⁰²

²⁹⁵ Tokom 2013. godine sprovedena je obuka za nastavni kadar, kojoj je prisustvovalo 30 učesnika, a NVO Juventas kreiralo je priručnik za školske psihologe i pedagoge.

²⁹⁶ LGBT Forum Progres, Crnogorski olimpijski komitet, Uprava za mlade i sport i Evropska gej i lezbijska sportska federacija.

²⁹⁷ Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ U 2013. godini sprovedeno je po pet seminara i radionica za 24 inspektora Uprave za inspekcijske poslove, dok je u 2014. sproveden isti broj seminara i obuka za 24 sudije za prekršaje. Tokom 2013. održan je jedan trening za zaposlene stručne radnike u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne i dječije zaštite, dok su u narednoj godini održana dva seminara i tri obuke za preko 50 predstavnika Ministarstva zdravlja, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva rada i socijalnog staranja, kancelarije Ombudsmana, ustanova socijalne i dječije zaštite i NVO.

³⁰¹ Vlada je navela da je u ovoj oblasti sproveden projekat "Surfuj pametno", kojim je obuhvaćeno 5.200 učenika osnovnih škola, ali nema informacija na šta se odnosio projekat, odnosno da li je njime obuhvaćen problem nasilja i diskriminacije.

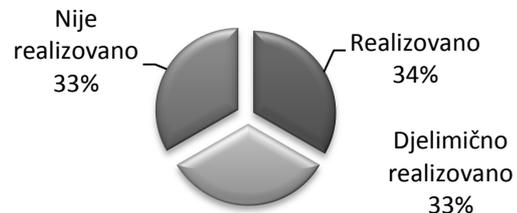
³⁰² Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

3.7. PRAVO NA OSNIVANJE NOVIH SINDIKATA

U ovom poglavlju su predviđene samo tri mjere, odnosno analiza usklađenosti zakona sa međunarodnim standardima, objavljivanje registara sindikata i relevantnih propisa. Postoji niz primjedbi na kvalitet postojećeg zakona, a evidentni su problemi u utvrđivanju reprezentativnosti sindikata u praksi.

U ovoj oblasti jedna mjera je u potpunosti sprovedena, a jedna djelimično. Jedna mjera nije uopšte realizovana.

U svom zvaničnom izvještaju, Vlada ocjenjuje da su realizovane sve tri aktivnosti.



Grafik 44: Realizacija mjera u oblasti 3.7 Pravo na osnivanje novih sindikata

Tabela usklađenosti Zakona o reprezentativnosti sindikata sa Poveljom o temeljnim pravima dostavljena je Skupštini 2012. godine, u okviru procesa usvajanja izmjena Zakona i u njoj je navedeno da postoji puna usklađenost.

Sa druge strane, Vlada u Izvještaju za 2014. godinu tvrdi da je pripremila i dostavila Evropskoj komisiji analizu uticaja novih rješenja u zakonu na unapređenje ostvarivanja sindikalnih prava. Međutim, ovaj dokument nije dostupan crnogorskoj javnosti, a Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao i Ministarstvo pravde kojima je MANS zatražio pomenutu analizu su naveli da je ne posjeduju³⁰³.

Unija slobodnih sindikata smatra da je „postojeći Zakon o reprezentativnosti sindikata nefunkcionalan, ne omogućava adekvatno utvrđivanje reprezentativnosti sindikata kod poslodavaca, a u isto vrijeme, poslodavcima koji učestvuju u tom procesu ostavlja veliki prostor za zloupotrebe“.³⁰⁴

U javnosti su više puta iznošene sumnje o stvarnoj reprezentativnosti određenih sindikata, od strane drugih sindikalnih udruženja, ali ove optužbe nisu dobile institucionalni epilog.³⁰⁵

Registri reprezentativnih sindikata i sindikalnih organizacija objavljeni su na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja počev od 2013. godine i ažuriraju se jednom godišnje.

Vlada tvrdi da se propisi i međunarodni standardi vezani za osnivanje, postupak registracije i utvrđivanje reprezentativnosti sindikata objavljuju na sajtu nadležnog ministarstva i redovno ažuriraju, ali ovi podaci nisu sistematizovani i dostupni na jednom mjestu.

³⁰³ Ministarstvo rada i socijalnog staranja, rješenje broj: 007-151/16-3 i Ministarstvo pravde, zaključak broj: 01-UPI173/16-2

³⁰⁴ Srđa Keković, generalni sekretar Unije slobodnih sindikata Crne Gore.

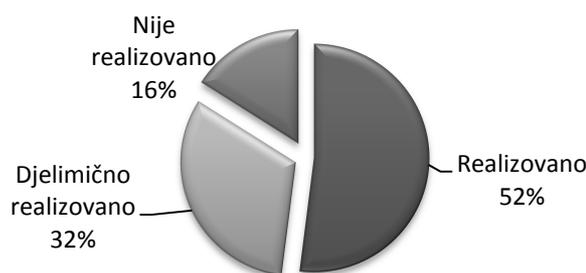
³⁰⁵ ND Vijesti, *Inicijativa Vujanovića: Tjera Uniju slobodnih sindikata da opet skuplja potpise*, Podgorica, 1. avgust 2014. godine.

3.8.A PRAVA DJETETA

Unaprijeđen je zakonski okvir, usvojeno je više strateških dokumenata i akcionih planova, ali nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se moglo procijeniti da li je u praksi obezbijedeno bolje poštovanje prava djece, uključujući i tretman maloljetnika u zatvorima. Postoje problemi u ostvarivanju zdravstvene zaštite djece, a posebno djece sa smetnjama u razvoju. U Crnoj Gori ima manje pedijatara od evropskog prosjeka, a polovina je u starijoj dobi, pa kadrovi koji se sada obrazuju neće moći da zadovolje buduće potrebe. Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, a u mnogim školskim ustanovama nedostaju osnovna sredstva i uslove za rad. Prošlogodišnjom izmjenom Porodičnog zakona eksplicitno je zabranjeno fizičko kažnjavanje djece, a uspostavljena je i besplatna nacionalna roditeljska linija.

Prikupljeni podaci pokazuju da je u ovoj oblasti realizovano 13 mjera, djelimično realizovano osam mjera, dok tri nisu realizovane.

Sa druge strane, Vlada cijeni da samo dvije mjere nisu realizovane, za čak 13 mjera navodi da se realizuju kontinuirano, a devet je ocijenila kao realizovane.



Grafik 45: Realizacija mjera u oblasti 3.8 A Prava djeteta

U 2013. godini, zaokružen je zakonski okvir u ovoj oblasti, najprije izmjenama Krivičnog zakonika, a potom i usvajanjem Zakona o dječjoj i socijalnoj zaštiti, koji je u međuvremenu mijenjan čak šest puta, i Zakona o potvrđivanju fakultativnog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta. Unaprijeđenim zakonskim okvirom regulisan je veći stepen krivičnopravne zaštite prava djeteta, mehanizmi stručnog i inspekcijuskog nadzora nad radom ustanova socijalne i dječije zaštite, a djeci je omogućen i pristup pravdi na međunarodnom nivou. Nakon usvajanja Zakona, usvojena su podzakonska akta koja su objavljena na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Strateški okvir u ovoj oblasti unaprijeđen je usvajanjem Nacionalnog plana akcije za djecu 2013-2017 (NPA) i Strategije razvoja dječje i socijalne zaštite sa Akcionim planom za period 2013-2014. Savjet za prava djeteta formiran je početkom 2014. godine, sa ciljem unapređenja institucionalnog okvira, međutim, i pored predviđene obaveze od najmanje četiri sjednice tokom 2014. godine, ovo tijelo je održalo samo dvije. Posljednju sjednicu ovo tijelo je imalo još u oktobru 2015. godine i njegovi kapaciteti ostaju ograničeni.³⁰⁶

Do 2016. godine Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je dvije konferencije³⁰⁷ na kojima je učestvovalo 22 nosioca pravosudne funkcije.

U instituciji Zaštitnika zaposlene su nove osobe koje se bave dječjim pravima, a u 2015. godini Zaštitnik je formirao „Mrežu zlatnih savjetnika“ koju čini 12 predstavnika devet škola, iako je predviđeno 20 predstavnika. Zaštitnik je tokom 2016. godine sproveo kampanju promovisanja dječjih prava kroz podjelu edukativnog materijala, organizaciju radionica i posjeta školama i medijsku promociju Zlatnih savjetnika.

³⁰⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

³⁰⁷ Regionalne konferencije pod nazivom: "Jačanje dijaloga i razmjena iskustva sudija i tužilaca za maloljetnike zemalja Zapadnog Balkana i EU"

U martu 2015. godine Vlada je izradila Akcioni plan za period 2015-2016 za realizaciju Strategije razvoja dječje i socijalne zaštite, a izvještaji o realizaciji akcionih planova su objavljeni. U skladu sa Strategijom, usvojene su dopune Pravilnika kojim se uređuje rad centara za socijalni rad. Svi centri su prešli na novu metodologiju rada, i objavljuju izvještaje o radu na svojim sajtovima.

Tokom 2015. godine Ministarstvo je primilo 87 pritužbi, dok je žalbi bilo preko 1.600, a najveći broj njih se odnosio na materijalna davanja. Ovi podaci za 2016. godinu još nisu dostupni, jer se sakupljaju na godišnjem nivou. Takođe, nema podataka o odlukama po žalbama.

U cilju unapređenja uslova za boravak djece, u 2015. godini usvojen je plan **transformacije dječjeg doma "Mladost"**, koji ne sadrži informacije o broju potrebnih malih kućnih zajednica i hraniteljskih porodica potrebnih za izmještanje djece smještene u dječjem Domu Bijela, broju zaposlenih, iznosu i načinu obezbjeđivanja sredstava za izmještanje ili potencijalne izvore finansiranja. Prema informacijama Ministarstva rada i socijalnog staranja, u periodu od 2010.-2015. godine broj djece u Dječjem domu "Mladost" smanjen je za 46%, a drastično je smanjen i broj djece uzrasta 0-3 godine. Trenutno u domu boravi 91 dijete i nema djece mlađe od tri godine. Pored toga, paralelno sa smanjenjem broja djece u ustanovama, zabilježen je porast broja djece u hraniteljskim porodicama, posebno nesrodnim, kojih je sada 31, dok je krajem 2010. godine bilo devetoro djece. Trenutno se 362 djece nalazi na hraniteljstvu.³⁰⁸

Vlada, UNICEF i Delegacija Evropske unije pokrenuli su još 2013. godine kampanju „Svako dijete treba porodicu“, u sklopu koje su održani dani otvorenih vrata u centrima za socijalni rad. **U izvještaju iz 2015. godine navodi se da se dani otvorenih vrata jednom mjesečno održavaju u svim centrima za socijalni rad. u 2016. godini su ovakve aktivnosti sprovedene samo u dva centra za socijalni rad.**

U dijelu jačanja kapaciteti službenika za **izvršenje krivičnih sankcija** u pogledu odnosa prema maloljetnicima, Prošle godine nije usvojen poseban program obuka za službenike u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija za prošlu godinu, niti su održane obuke za postupanje prema maloljetnicima. Poseban program obuke usvojen je samo za 2014. godinu, kada su i održane obuke zaposlenih u ZIKS-u koji imaju kontakt sa maloljetnicima. Iz Vlade je navedeno da su maloljetnici odvojeni od odraslih i da imaju pravo na osposobljavanje shodno interesovanjima. Ipak, nije rađena bilo kakva analiza tretmana maloljetnika naročito u dijelu njihovog osposobljavanja i resocijalizacije, jer u 2016. godini nije bilo novih maloljetnih lica na izdržavanju kazne zatvora. U Izvještaju Vlade za prethodnu godinu navodi se da se samo dva ovakva lica nalaze u maloljetničkom zatvoru, te da su i oni već postali punoljetni.

Iako je bilo predviđeno zaposlenje dva specijalna pedagoga u **Centru za djecu i mlade „Ljubović“**, prema informacijama koje su dostavljene od strane Centra u 2015. i 2016. godini zaposleno je sedam stručnih radnika, od kojih jedan specijalni pedagog, jedan psiholog, tri socijalna radnika i dva pedagoga.³⁰⁹ Sprovedene su obuke za sve stručne radnike i zaposlene u vaspitnom radu u ovom centru.

Još uvijek nije uspostavljena elektronska kaznena evidencija o vaspitnim mjerama i maloljetničkom zatvoru, iako iz Vlade se navodi da je kroz PRIS sistem moguće dobiti podatke o maloljetnicima kao izvršiocima krivičnih djela.

Prema informacijama dostupnim na sajtu Ministarstva, dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju postoje u šest opština, dok Vlada navodi da su takvi centri osnovani u devet opština. Kasni

³⁰⁸ Komentar Ministarstva rada i socijalnog staranja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁰⁹ Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

se sa osnivanjem **centara u više opština sa većim brojem stanovnika**³¹⁰. U dnevnim centrima boravi od 120 do 140 djece bez roditeljskog staranja i sa smetnjama u razvoju. Kada je u pitanju osnivanje malih grupnih zajednica, za sada postoji samo jedna, sa četvoro djece, od planiranih pet takvih zajednica.

Tokom prve polovine 2016. godine u sistem predškolskog obrazovanja uključeno je 731 **dijete sa posebnim obrazovnim potrebama**. Vladini podaci pokazuju da je broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama koja su **uključena u obrazovni sistem u konstantnom rastu**.³¹¹ Asistenti u nastavi za tu djecu u toku 2016. godine su svoj rad obavljali uglavnom volonterski.³¹² Zbog toga su krajem godine Zaštitnik i nevladine organizacije pozvali Vladu i nadležno ministarstvo da obezbijede naknade za asistente.³¹³ Obuke članova komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama organizuju se svake godine, pa su tako u prošloj održane tri regionalne obuke.

Postoje **problemi u ostvarivanju zdravstvene zaštite djece** na različitim nivoima, a roditelji se najčešće žale na nemogućost ostvarivanja kvalitetne primarne zdravstvene zaštite i različitih medicinskih tretmana za djecu sa problemima u razvoju, deficit specijalista iz različitih oblasti, dugotrajno čekanje na zakazani pregled, neadekvatan pristup/dostupnost zdravstvenih ustanova, neadekvatno liječenje, nemogućnost naplate troškova liječenja.³¹⁴

Pritužbe roditelja i djece su se u izvještajnoj godini odnosile i na **nedostupnost specijalističkih pregleda i tretmana za djecu sa smetnjama u razvoju**. Imajući u vidu broj obraćanja izdvajaju nedostupnost logopeda, psihologa i defektologa za kojima djeca sve više imaju potrebu. Taj problem postoji godinama. Djeca u mjestima u kojima nema logopeda i defektologa u primarnoj zdravstvenoj zaštiti prinuđena su da tretman ostvaruju u Razvojnog savjetovalištu u drugoj opštini, što u mnogome utiče na djelotvornost i kontinuitet samog tretmana.

Ovaj problem se javlja i u školskoj sredini, s obzirom da je inkluzivno obrazovanje zaživjelo i da je sve veći broj djece sa nekom vrstom govorne smetnje ili lake psihičke smetnje upisano u sistem redovnog obrazovanja. Nerijetko djeca sa smetnjama imaju preporučeni tretman sa logopedom, psihologom ili defektologom, koji je nemoguće (zbog preopterećenosti) ostvariti u okviru Doma zdravlja – Razvojnog savjetovališta ili u opštini nema specijalista ove vrste, te su prinuđeni da tretman ostvaruju u privatnoj praksi”, piše u izvještaju Zaštitnika.

U Crnoj Gori ima ukupno 166 pedijatara, što je ispod evropskog prosjeka, a u pedijatrijskoj medicini najviše nedostaju logopedi, fizioterapeuti, defektolozi, alogolozi, anesteziolozi i neurolozi³¹⁵. Prema

³¹⁰ Jedan od primjera je opština Bar u kojem se osmu godinu kasni sa osnivanjem dnevnog centra. Vladina Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću Opštini Bar uplatila 137.000 eura za centar 2009. godine, a ministarstvo rada je saopštilo da je 2016. godine izdvojilo dodatnih 80.000 eura za osnivanje i funkcionisanje tog dnevnog centra.

³¹¹ Broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama uključenih u obrazovni sistem: u 2013. godini 1.371 dijete, u 2014. godini 1.493 djeteta, u 2015. godini 1.592 djeteta, u 2016. godini 1.891 dijete.

³¹² Damira Kalač, *Asistenti volontiraju i poslije izbora*, Vijesti, Podgorica, 20. oktobar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/asistenti-volontiraju-i-poslije-izbora-908339>; Vijesti online, *Pismo asistenta u nastavi: Od septembra radimo bez centa*, Vijesti, Podgorica, 30. novembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/pismo-asistenta-u-nastavi-od-septembra-radimo-bez-centa-914142>.

³¹³ Damira Kalač, *Trajno angažujte asistente u nastavi*, Vijesti, Podgorica, 5. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/trajno-angazujte-asistente-u-nastavi-914800>; Mina, *Ombudsman predložio: Asistenti u nastavi kao obaveza, a ne mogućnost*, Vijesti, Podgorica, 22. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ombudsman-predlozio-asistenti-u-nastavi-kao-obaveza-a-ne-mogucnost-917417>; Mina, *Država da obezbijedi da asistenti u nastavi imaju siguran angažman u toku cijele školske godine*, Vijesti, Podgorica, 26. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/drzava-da-obezbijedi-da-asistenti-u-nastavi-imaju-siguran-angazman-u-toku-cijele-skolske-godine-918007>.

³¹⁴ Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda o stanju prava djece u Crnoj Gori za 2015. godinu

³¹⁵ Ovi podaci u saopštenju na panel diskusiji **Nedostatak ljekara za djecu u sistemu javnog zdravstva** održanoj u decembru 2016. godine. D.B., *Bez pedijatra 5.000 mališana*, Dan, Podgorica, 22. decembar 2016. godine. Više informacija dostupno

podacima Instituta za javno zdravlje³¹⁶ u Crnoj Gori radi 26 pedijatara na 100 hiljada stanovnika, dok je u svijetu njihov prosjek 17. Iz Doma zdravlja u Podgorici saopštavaju da više od polovine pedijatara u Crnoj Gori ima 55 i više godina, a trećina je starija od 60 godina. Na specijalizaciji pedijatrije je trenutno oko 30 ljekara, a specijalizacija iz pedijatrije prosječno traje pet godina.

Sistem obrazovanja ne prati nove trendove, o čemu godinama unazad govore i loši rezultati PISA testiranja na kojima djeca iz Crne Gore pokazuju nizak stepen mogućnosti primjene stečenog znanja³¹⁷. Sistem obrazovanja se suočava i sa nedovoljnim brojem vrtića i škola, što utiče na kvalitet rada i nastave, a nerijetko se i prosvjetni radnici žale na **nedostatak osnovnih sredstava i uslova za rad**. Počela je gradnja nekoliko novih vrtića i škola³¹⁸, ali ne dovoljnom brzinom koja je u skladu sa aktuelnim stanjem u sistemu obrazovanja i opredjeljenjem države da do 2020. godine obuhvat djece predškolskim obrazovanjem bude povećan na 95 odsto (sa sadašnjih oko 40).³¹⁹ Ministarstvo prosvjete nedavno je najavilo izmjene nastavnog plana za osnovne i srednje škole, koje bi trebalo da predvidi smanjenje fonda časova, rasterećenj gradiva, odnosno zanimljivije i korisnije obrazovanje³²⁰.

Prošlogodišnjom izmjenom Porodičnog zakona, Crna Gora se pridružila grupi od 50-ak zemalja svijeta koje su **eksplicitno zabranile fizičko kažnjavanje djece**. Zakon stupa na snagu u maju ove godine. Novina koju donosi ovaj Zakon su odredbe koje se odnose na fizičko kažnjavanje djeteta ili bilo koje drugo okrutno, nehumano ili ponilavajuće postupanje ili kažnjavanje. Propisano je da dijete ne smije biti izloženo takvom postupanju, jer se njima povrjeđuje fizički i moralni integritet djeteta³²¹. Zabrana se odnosi na roditelje, staratelje, ali i sva druga lica koja se o djetetu staraju ili dolaze u kontakt sa djetetom. Takođe je propisana dužnost svih tih lica da zaštite dijete od takvih postupaka.

U cilju kvalitetnije primjene novih odredbi Zakona i promjeni stavova građana o pravima djece sa akcentom na zaštitu od nasilja, UNICEF Crna Gora je inicirao program sa više partnerskih institucija i NVO³²². Jedan od rezultata ovog programa je i uspostavljanje **besplatne nacionalne roditeljske linije** koja roditeljima i starateljima nudi savjete u vezi sa roditeljstvom, odnosima sa djecom i unutar porodice sa akcentom na vaspitanje, doprinoseći na taj način sprječavanju i smanjivanju fizičkog kažnjavanja djece.

na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Povodi&clanak=578722&najdatum=2016-12-22&datum=2016-12-23&naslov=Bez%20pedijatra%205.000%20mali%B9ana>.

³¹⁶ Ta institucija priprema registar kadrova u zdravstvenom sistemu, nakon čega će se dobiti adekvatni podaci o broju ljekara koji rade u sistemu javnog zdravstva, pa time i u pedijatrijskoj medicini.

³¹⁷ Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

³²⁰ Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

³²¹ Polazište u definisanju ovakvog zakonskog rješenja je Opšti komentar broj 8 Komiteta za prava djeteta o zaštiti od tjelesnog i ostalih okrutnih i ponižavajućih oblika kažnjavanja, iz kojeg proizilazi da fizičko kažnjavanje predstavlja povredu prava djece na poštovanje njihovog fizičkog integriteta, ljudskog dostojanstva i jednaku zaštitu pred zakonom.

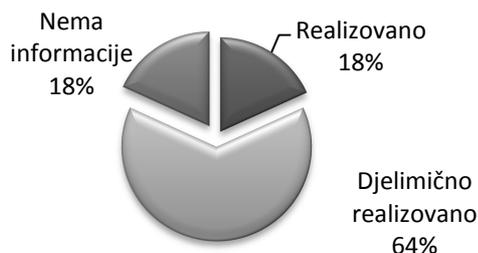
³²² Time se pridružio višegodišnjoj regionalnoj inicijativi čiji je cilj unaprjeđenje zaštite djece od nasilja i socijalna inkluzija djece sa smetnjama u razvoju. Ta inicijativa se sprovodi kroz partnerstvo UNICEF-a, Evropskog foruma osoba s invaliditetom (EDF), Evropske unije i vlada sedam zemalja u procesu pridruživanja EU.

3.8.B PRAVA LICA SA INVALIDITETOM

U ovoj oblasti su realizovane uglavnom one mjere koje su se odnosile na usvajanje i izmjene propisa, strategija i akcionih planova. Tako primjena, ipak, ne daje mnogo rezultata, posebno kada je u pitanju sprječavanje diskriminacije i pristup objektima. Nema dovoljno informacija o efektima postojećih programa zapošljavanja lica sa invaliditetom. Ogroman dio prihoda prikupljenih po osnovu doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom je nenamjenski potrošen.

Od ukupno 11 mjera iz ove oblasti, dvije su realizovane, sedam je djelimično realizovano, dok o realizaciji dvije mjere ne postoji dovoljno informacija.

Prema Vladinim izvještajima, samo dvije mjere su djelimično realizovane, dok su ostale realizovane ili se realizuju u kontinuitetu.



Grafik 46: Realizacija mjera u oblasti 3.8 B Prava lica sa invaliditetom

Početkom 2014. godine izrađen je Inicijalni izvještaj o sprovođenju UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Imajući u vidu da je obaveza države bila da izvještaj podnese 2011. godine on je usvojen uz tri godine kašnjenja. U martu te godine, usvojen je Akcioni plan **Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom** u Crnoj Gori za 2014. i 2015. godinu. Izvještaji o realizaciji ovog Akcionog plana objavljuju se jednom godišnje, početkom tekuće za prethodnu godinu. Međutim, prema mišljenju NVO koje se bave ovom oblašću, ti izvještaji ne daju jasan pregled stanja jer u njima nema jasnih indikatora, niti izvora podataka, već se navode informacije o svim realizovanim aktivnostima u protekloj godini bez obzira da li se odnose na sprovođenje konkretnih mjera ili ne.

Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za period 2016 - 2020 i Akcioni plan za 2016 – 2017 su usvojeni tek u septembru 2016. godine. Prema mišljenju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG), prilikom izrade nove Strategije nije rađena analiza uticaja prethodne, nema navedenih efekata, izazova u realizaciji, problema i nerealizovanih mjera, te procjene u kojem je stepenu država realizovala prethodni dokument. Veliki broj mjera se ponavlja u ovoj Strategiji i u Akcionom planu u odnosu na prethodnu Strategiju, što jasno pokazuje da prethodna strateška dokumenta nisu realizovana u većoj mjeri.³²³

Strategija inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja (2014-2018) sa Akcionim planom za period 2014-2015 usvojena je krajem 2013. godine. Ministarstvo prosvjete tvrdi da se na njihovom sajtu mogu naći godišnji izvještaji o realizaciji tog Akcionog plana, ali ta dokumenta ipak nisu dostupna.

Sredinom 2015. godine usvojen je **Zakon o zabrani diskriminacije** lica sa invaliditetom. Prema mišljenju UMHCG, Zakon je samo djelimično usklađen sa međunarodnim standardima u pogledu definicija diskriminacije, kao i jasnije normiranih kaznenih odredbi.³²⁴ Na osnovu tog zakona u toku 2015. godine podnijeto je šest pritužbi Zaštitniku³²⁵, u tri slučaja je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukama, dok podaci za 2016. godinu nisu dostupni.

³²³ Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Izvještaj o radu Zaštitnika za ljudska prava za 2015. godinu.

Iz UMHCG, ukazuju da nisu prihvaćene sve preporuke ombudsmana, niti su izvršene sve pravosnažne presude kojima je utvrđena diskriminacija od strane sudova i naloženo da se otklone njene posledice³²⁶. U toku 2015. i 2016. vođeno je ili je pokrenuto osam tužbi za zaštitu od diskriminacije (ograničavanje i/li onemogućavanje korišćenja javnih objekata) od kojih je u tri slučaja u pitanju ponovljena diskriminacija.

Još 2013. godine usvojene su izmjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kako bi se obezbijedio bolji pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti. U avgustu 2015. godine usvojene su izmjene i dopune Pravilnika o bližim uslovima i načinu **prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti**. Međutim, prema mišljenju Udruženja mladih sa hendikepom, **ni nakon izmjena propisa stanje u praksi se nije popravilo**.³²⁷

Usvojene su i Odluke o postavljanju odnosno građenju privremenih objekata, rampi i liftova za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti od strane većine lokalnih samouprava. Međutim, ove odluke su otežale primjenu Zakona zbog uslova koje propisuju, administrativnih barijera, tehničkih uslova i jasno nedefinisane nadležnosti organa koji treba da izda dozvolu.

Dodatno, Akcionim planom za prilagođavanje objekata u javnoj upotrebi za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom za 2014. godinu je predviđeno da se obezbijedi pristup licima sa invaliditetom objektima Centra za socijalni rad, Poreske uprave i Ekonomskog fakulteta do kraja 2015. godine, ali ni godinu kasnije radovi na Ekonomskom fakultetu nisu završeni. Takođe, Vlada je obezbijedila pristup ovim licima na samo pet od 13 objekata u javnoj upotrebi koji su prepoznati kao prioritetni. Iz UMHCG ukazuju da čak ni oni objekti za koje Vlada tvrdi da su završeni, nisu urađeni u skladu sa zakonskim standardima³²⁸.

Prema podacima Vlade, građevinska i urbanistička inspekcija su u toku 2015. i 2016. godine sprovele **na stotine kontrola** ispunjenosti uslova za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti u objektima. Međutim, prema zvaničnim podacima **nije izrečena nijedna kazna**, iako u UMHCG smatraju da su kršenja zakona brojna i evidentna. Uprava za inspeksijske poslove je u odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama navela da nema informacija o licima koja su kažnjena³²⁹.

Nije moguće precizno utvrditi broj zaposlenih lica sa invaliditetom koje subvencionira država, jer se zvanični podaci razlikuju³³⁰. Prema podacima koji su dostupni, može se zaključiti da je oko 200 lica bilo zaposleno u toku prošle godine, što predstavlja napredak u odnosu na 2015.

U julu 2014. godine usvojen je Pravilnik o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema kojima se povećava zapošljavanje lica sa invaliditetom, a u martu 2016. je izmijenjen. Prema podacima iz

³²⁶ U ovoj organizaciji kao primjer navode da nisu prihvaćene preporuke Zaštitnika koje se odnose na Dom zdravlja Podgorica - Studentski centar i Montenegro Airlines.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Ovo je potvrđeno i nalazom (P. br. 3168/2015) vještaka građevinske struke mr Dušana Miloševića u postupku za zaštitu od diskriminacije protiv Skupštine Crne Gore, sačinjenim u novembru 2016. godinu. Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

³²⁹ Zahtjev za UMHCG za slobodan pristup: informaciji sa spiskom investitora, projekatana, revizora i izvođača radova koji su prekršili član 73, stav 1 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata; u kojem dijelu nadzora su konstatovane nepravilnosti, u odnosu na: urbanističko-tehničke uslove; građevinske dozvole i/li tehničku dokumentaciju (član 77 Zakona) i/li upotrebne dozvole, uz prateću dokumentaciju koja potvrđuje informaciju; da li je inspekcija, u kojim slučajevima i koliko puta izvršila nadzor u vezi sa primjenom člana 165 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

³³⁰ Prema Vladinim izvještajima o sprovođenju Akcionog plana, na kraju 2016. godine je bilo zaposleno 214 lica sa invaliditetom koje subvencionira država, dok je na dan 1.12.2015. po tom osnovu bilo zaposleno 140. Međutim, prema podacima iz godišnje informacije o sprovođenju Strategije o licima sa invaliditetom, na kraju 2015. godine bilo je zaposleno 128 lica sa invaliditetom. Na zahtjev za informacijama MANS-a kojim su traženi ovi podaci, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo obavještenje da se nalaze na njihovom sajtu, ali link koji su naveli nije aktivan.

Izveštaja Vlade, na osnovu javnog poziva iz 2014. godine realizovano je 19 projekata kroz finansiranje grant šema, u koje je bilo uključeno 290 lica sa invaliditetom, kao učesnika ili korisnika.

Krajem 2015. godine, na osnovu javnog poziva, 53 poslodavca su dobila bespovratna sredstva za projekte, ali u Godišnjoj informaciji o sprovođenju Strategije o licima sa invaliditetom nema podataka koliko je lica zaposleno na ovaj način.

Prema raspisanim pozivima kompanije su bile obavezne da zaposle OSI u periodu od tri, odnosno šest mjeseci, pa je nakon završetka projekata samo 18 tih lica nastavilo radni odnos kod istih poslodavaca³³¹. Raspisivanjem poziva na kraju kalendarske godine nijesu iskorišćena sredstva iz budžeta za tu kalendarsku godinu, već se sprovođenje projekata finansiralo iz budžeta za narednu kalendarsku godinu. Slično se ponovilo i u 2016. godini, pa je tek u novembru objavljen novi poziv za dodjelu bespovratnih sredstava u ukupnom iznosu od 1,5 miliona eura, koji je bio otvoren do polovine decembra 2016. godine.

Iako je bilo planirano usvajanje izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, Vlada ga nije uvrstila u Program rada za 2017. godinu. Radna grupa za izradu izmjena tog Zakona je formirana još u aprilu 2015. godine, ali su održane samo dvije sjednice do kraja 2016. godine.

Namjenski je utročeno samo oko 12% prikupljenih prihoda po osnovu doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. U periodu od 2009. do 30. septembra 2016. godine ti prihodi su iznosili 51,3 miliona, a namjenski je utrošeno samo oko 6.3 miliona eura.

Ne postoji jasna informacija o tome koliki broj lica je uključen u aktivnosti profesionalne rehabilitacije, kao ni o vrstama mjera i aktivnostima profesionalne rehabilitacije.

³³¹ Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama 0601- 100151-17.

3.9. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

Reforme predviđene u ovoj oblasti su uglavnom sprovedene, a broj lica koja koriste besplatnu pravnu pomoć se povećava. Ipak, mnogi građani još uvijek nisu upoznati sa ovim pravom, ali institucije ne ulažu veće napore da povećaju svijest javnosti.

U ovoj oblasti tri mjere su realizovane, dok su dvije mjere djelimično realizovane.

Sa druge strane, Vlada je ocijenila jednu mjeru kao realizovanu, dok se ostale četiri mjere, realizuju kontinuirano



Grafik 47: Realizacija mjera u oblasti 3.9 Besplatna pravna pomoć

Ministarstvo pravde redovno radi analize odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći koje pokazuju da broj zahtjeva raste, pa je tokom prošle godine bilo 556 zahtjeva, do kojih je 446 prihvaćeno. U godini prije toga je bilo 493 zahtjeva, od kojih je 409 usvojeno, dok je u 2014. bilo 478 zahtjeva, od kojih je prihvaćeno 415. U analizi su dati i podaci o besplatnoj pravnoj pomoći datoj licima čije se imovno stanje ne procjenjuje³³², ali taj dokument ne sadrži preporuke za unaprijeđenje.

Tokom 2016. godine nije bilo upravnih sporova u predmetima za odobravanje besplatne pravne pomoći, dok je 2014. i 2015. godine bilo po pet upravnih sporova, u kojima su četiri tužbe odbijene, a po jedna usvojena.

U budžetu je obezbijeđen adekvatan iznos za besplatnu pravnu pomoć. U 2016. je obezbijeđeno skoro 109 hiljada eura, a do kraja oktobra je utrošeno oko 93 hiljade eura, odnosno 85,45%. Za 2015. i 2014. godinu je obezbijeđeno po 380 hiljada eura, ali nema informacija o potrošnji.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć je nepoznanica za veliki broj građana, pa je neophodno raditi na njegovoj promociji³³³. Međutim, tokom prvih deset mjeseci prošle godine Ministarstvo pravde nije promovisalo pravo na besplatnu pravnu pomoć³³⁴. U 2015. je urađena posebna brošura, a na internet stranicama osnovnih sudova je objavljena informacija o pristupu službama za besplatnu pravnu pomoć.

U toku prošle godine održan je jedan seminar za sudije, predstavnike centara za socijalni rad i Advokatske komore o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U 2015. nije bilo obuka, a u 2014. je organizovana jedna konferencija za sudije i predstavnike službi za besplatnu pravnu pomoć.

U svim osnovnim sudovima uspostavljene su službe za besplatnu pravnu pomoć u kojima radi ukupno 19 zaposlenih, ali ne postoje informacije da li su tehnički opremljene. Izrađen je poseban dio PRISA za te predmete³³⁵.

Treba više uključiti NVO u pružanje besplatne pravne pomoći, jer postojeće stanje znatno otežava njihov rad u slučajevima teških kršenja ljudskih prava, imajući u vidu da NVO ne mogu da pruže pravu pomoć tim licima.³³⁶

³³² Lica sa posebnim potrebama, korisnici prava iz socijalne zaštite, djeca bez roditeljskog staranja, žrtve krivičnog djela trgovine ljudima i nasilje u porodici i porodičnoj zajednici.

³³³ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

³³⁴ Ministarstvo nam nije dostavilo informacije za poslednja dva mjeseca prošle godine.

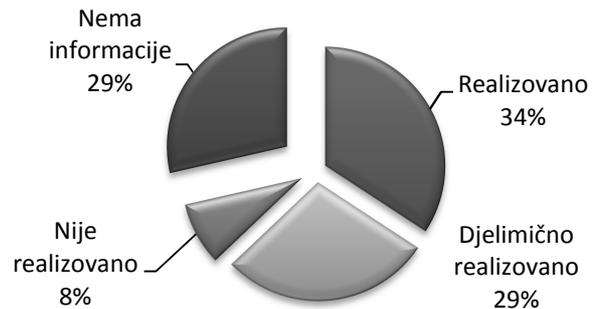
³³⁵ Ova mjera je istekla još 2013. godine, pa nije dalje praćena ni u Vladinim Izvještajima.

3.10.A ZAŠTITA PRAVA MANJINA I RAE POPULACIJE

Pripadnici manjinskih naroda, naročito RAE populacije, još uvijek nisu adekvatno zastupljeni u državnim organima i institucijama, a nema političke volje da se obezbijedi zastupljenost romske populacije u Skupštini. Način funkcionisanja Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je upitan, jer je sud poništio njegove odluke o podjeli preko million eura. U prošloj godini je povećan broj romske djece upisane u predškolsko, osnovnu i srednju školu, a smanjio se broj studenata. Međutim, manje Roma je uključeno u programe za sticanje zanimanja i manje odraslih je uključeno u obrazovne aktivnosti. Statistički podaci o nasilju u porodici i maloljetničkim prisilnim brakovima nisu dostupni.

U ovoj oblasti je realizovano 12 mjera, djelimično je realizovano 10, dok tri mjere nisu realizovane. Za čak 10 mjera ne postoje informacije na osnovu kojih bi se moglo procijeniti njihovo sprovođenje.

Prema ocjeni Vlade, 10 mjera je realizovano, 21 se realizuje u kontinuitetu, tri mjere nisu realizovane, a za jednu nije data ocjena.



Grafik 48: Realizacija mjera u oblasti 3.10 A Zaštita prava manjina i RAE populacije

Akcionim planom je bila predviđena realizacija sadržaja i programa u osnovnom i srednjem obrazovanju u duhu tradicije i kulture manjina, ali nema informacija o sprovođenju te mjere, iako je njen rok istekao još krajem 2014. godine.

Tokom 2016. godine podržano je manje projekata posvećenih pospešivanju amaterizma manjina u kulturnom stvaralaštvu i za te namjene su utrošena višestruko manja sredstva nego u prethodnoj godini. Naime, u 2015. godini su podržana 24 projekta sa ukupno 124 hiljade eura, a u 2015. godini 148 projekata sa preko 750 hiljada eura.

Prema podacima Vlade, Radio i TV sadržaji na jezicima manjina redovno se emituju na RTCG još od 2013. godine, a samo u 2016. godini realizovano je preko 350 emisija kroz tri različita sadržaja posvećena manjinama³³⁷. Međutim, **manjinski jezici se i dalje veoma rijetko koriste u javnim medijima, sudskim procesima i na lokalnom nivou**, u radu državnih institucija i preduzeća.³³⁸ Nema podataka o broju naziva naselja, ulica i ostalih toponima koji su ispisan na jezicima manjina.

Prema informacijama Vlade, državni organi su u najvećem broju slučajeva unijeli podake u Centralnu kadrovsku evidenciju. Uprava za kadrove navela je da je omogućen unos nacionalnosti zaposlenih, pod uslovom da zaposleni želi da se izjasni. Tokom 2016. godine, od ukupno 10.969 zaposlenih koliko je unijeto u sistem, svega 3.822 se izjasnilo o nacionalnosti. Od onih koji su se nacionalno izjasnili 12,9 % su manjine. Nema informacija za prethodne godine. Istraživanja o zastupljenosti manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnim službama rađena su jednom godišnje. U 2016. godini istraživanje o zastupljenosti manjina rađeno je samo u Upravi policije gdje radi 15,84 % manjina od onih koji su se izjasnili o nacionalnoj pripadnosti. U 2013. godini je rađeno istraživanje u

³³⁶ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

³³⁷ Precizniji podaci o procentu zastupljenosti programskog radio i TV sadržaja o manjinama i na jezicima manjina nisu dostupni.

³³⁸ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

svim institucijama i organima, a na osnovu upitnika u kojima su se zaposleni izjasnili o nacionalnosti, zastupljenost manjina je 32%, dok za 2014. i 2015. godinu nema dostupnih informacija.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u 2014. godini potpisalo memorandume o saradnji i ostvarivanju manjinskih prava sa Univerzitetom Crne Gore, Unijom poslodavaca, Upravom za kadrove i Nacionalnim savjetima.

Urađena je **analiza normativnog okvira za rad Fonda za manjine**, mnogo kasnije nego što je bilo predviđeno, ali **nije javno dostupna**. U izvještajima Vlade navedeno je da analiza sadrži preporuke za izmjenu normativnog okvira koje nisu realizovane. **Razmatranje Godišnjih izvještaja o radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava od strane Skupštine uveliko kasni**. Tako su izvještaji za 2012. i 2013. godinu usvojeni tek 2015. godine, dok je izvještaj za 2014. usvojen 2016. godine. Izvještaj za 2015. godinu dostavljen je Skupštini na razmatranje tek krajem 2016. godine. U Fondu su zaposlena dva službenika u oktobru 2015. godine, s tim što je zapošljavanje jednog službenika bilo predviđeno za mart iste godine. U 2016. godini zaposlena su još dva službenika.

Prema mišljenju pojedinih NVO, **način funkcionisanja Fonda je vrlo upitan, jer su skoro sve njegove odluke o raspodjeli sredstava u iznosu od gotovo million eura godišnje poništene od strane Upravnog suda**, iako je tužilaštvo odbilo da pokrene krivični postupak zbog takvih odluka.³³⁹ Ipak, iz tužilaštva navode da su postupajući po prijavama NVO formirali dva predmeta u kojima je sproveden izviđaj i prikupljeni dokazi, ali je utvrđeno da ne postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.³⁴⁰

U 2016. godini predškolskim obrazovanjem i vaspitanjem obuhvaćena su 103 djeteta RAE populacije, baš kao i godinu dana ranije bila obuhvaćena 103 djeteta. Ministarstvo prosvjete redovno izrađuje Godišnje izvještaje o radu, koji su dostupni na njegovoj internet stranici. **Nastava za djecu** iz te populacije organizuje se u sedam podgoričkih osnovnih škola, a organizovan je i prevoz đaka školskim autobusom. U 2016. godini 69 prvaka upisano je u sedam osnovnih škola u Podgorici, dok je u prošloj školskoj godini 56 prvaka pohađalo nastavu u tim školama. Nisu dostupni ni podaci o sprovedenim radionicama i uključivanju roditelja u cilju povećanja broja djece koja se školuju.

Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, u prvoj polovini 2016. godine emitovane su dvije TV emisija u cilju afirmacije školovanja RAE populacije, a održano je i osam prezentacija visokoobrazovanih lica ove populacije javnosti. U ovoj školskoj godini obezbijeđeni su udžbenici za sve osmoškolce romske nacionalnosti. Međutim, nema preciznih informacija o broju učenika RAE populacije koji odustaju od daljeg školovanja. Obezbijeđene su **stipendije** za 95 srednjoškolaca koji redovno pohađaju srednje obrazovanje i 18 redovnih studenata u ovoj školskoj godini.

Povećan je broj djece upisane u predškolsko, osnovnu i srednju školu, a smanjio se broj studenata. Prema informacijama Vlade, u ovoj školskoj godini u predškolskom obrazovanju su 103 djeteta romske i egipćanske populacije, 1.617 učenika je u osnovnim i 111 učenika u srednjim školama, a imamo i 20 studenata od kojih su dva na master studijama.³⁴¹ U prošloj školskoj godini u vrtićima je bilo 110 djece, u osnovne škole je upisano 1.438 djece, srednje škole 99 djece, a na fakultete 20 studenata. **Smanjuje se broj odraslih lica uključenih u obrazovne aktivnosti**, pa je u 2016. godini ukupno 218 odraslih lica pohađalo je nastavu, godinu ranije 267, a 2014. godine 275.

U 2016. godini nisu sprovedene kampanje iz oblasti zapošljavanja RAE. Jednom nedjeljno na državnom javnom servisu emitovana je emisija koja se bavi problemima zapošljavanja uopšte, a od maja se i u „Dnevnim novinama“ redovno informiše javnost o aktivnostima Zavoda za zapošljavanje.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Komentar Vrhovnog državnog tužilaštva na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁴¹ Komentar Ministarstva prosvjete na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

U 2016. godini Zavod je sproveo informativne razgovore sa 144 lica RE populacije. U prvih osam mjeseci prošle godine Zavodu su prijavljena 83 lica ove populacije i za sve njih su urađeni planovi zapošljavanja. Međutim, **nema informacija o tome koliko ljudi je zaposleno**, a Zavod je naveo da tokom 2016. godine nije bilo radionica za ova lica. **Izuzetno pripadnici romske zajednice dobijaju posao u državnim institucijama.** Romi su **najčešće zaposleni u komunalnim preduzećima** na održavanju čistoće.³⁴²

Smanjuje se broj RAE lica uključenih u programe za sticanje prve kvalifikacije za zanimanje. Tokom 2016. godine sproveden je jedan takav program u koji su uključene četiri pripadnice RAE populacije, u 2015. je učestvovalo 11 lica, od kojih osam žena, a u 2014. čak 20 lica, od kojih 13 žena. U 2016. godini nije bilo realizacije programa obrazovanja i osposobljavanja predstavnika RAE populacije za poznatog poslodavca. Međutim, tokom 2016. godine na sezonskim poslovima angažovano je 62 lica RAE populacije, od kojih je 27 žena. Ova lica su angažovana iz većine crnogorskih gradova, s tim da je najviše angažovanih bilo na primorju. U prvoj polovini 2016. godine 17 lica RAE populacije je bilo obuhvaćeno subvencioniranim zapošljavanjem.

U Ministarstvu zdravlja tvrde da je gotovo cjelokupna populacija ostvaruje zdravstvenu zaštitu u zdravstvenom objektu "Konik" JZU Dom zdravlja Podgorica, kod dva izabrana doktora za odrasle. U prvih šest mjeseci 2016. godine obavljeno je 56 preventivnih pregleda, 3.585 prvih pregleda i 1.966 kontrolnih pregleda, dok za drugu polovinu godine nisu dostavljeni podaci. Podaci o broju uputa na sekundarni i tercijarni nivo nisu dostavljeni, a u posljednjem Vladinom izvještaju se navodi da se za sve građane vode jedinstvene zbirke podataka bez podjele po nacionalnoj pripadnosti, pa nema posebnih podataka za RAE populaciju. **Istovremeno, Vlada u svom izvještaju navodi da je na kraju 2016. godine 68% RE populacije imalo izabranog doktora, 42% djece izabranog pedijatra, dok je 60% žena izabralo svog ginekologa,** da se vakcinacija i imunizacija sprovode u kontinuitetu³⁴³. Izvršena je terenska vakcinacija djece u obuhvatu od 92%.³⁴⁴ Iz Instituta za javno zdravlje navodi se da se duže od deset godina na nedeljnom nivou realizuju radionice sa temama vezanim za promociju zdravlja i prevenciju oboljenja, a tom prilikom su izrađene i brošure za pomoć u očuvanju i unapređenju zdravlja.³⁴⁵

U 2015. godini održane su tri radionice u romskim i egipatskim naseljima o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječije zaštite, na kojima je učestvovalo 150 lica. Radionice su bile praćene kampanjama. Godinu ranije održane su takođe tri radionice sa ukupno 60 učesnika. Radionice su održane samo u Kampu Konik, dok se ne pominju druga naselja sa romskom populacijom.

Prošle godine su održane **obuke u sedam opština o zaštiti od nasilja u porodici i maloljetničkim prisilnim brakovima za oko 200 učesnika.** U istim opštinama organizovane su i kampanje na te teme, kroz jednodnevne posjete romskim naseljima kada je podijeljen i edukativni materijal. Još u 2014. godini je snimljen film koji govori o prisilnim brakovima maloljetnih djevojčica ove populacije. Međutim, **podaci o broju prijavljenih slučajeva nasilja i maloljetničkih prisilnih brakova, kao i broj podnijetih prijava nisu dostupni,** pa samim tim nije poznat efekat sprovedenih obuka i kampanja.

Oснаživanje pripadnica RAE populacije za bavljenje politikom ne sprovodi se intenzivno. Naime, u 2016. godini održana je samo jedna, u 2015. dvije, a u 2014. jedna obuka. Ne postoje informacije o broju pripadnica RAE populacije koje su aktivno uključene u politički život. Iz nevladinog sektora ukazuju da **nema političke volje da se obezbijedi zastupljenost ove populacije u Skupštini.**³⁴⁶

³⁴² Ibid.

³⁴³ Međutim, ni ovdje ne postoje precizne informacije o kom broju vakcinisane djece se radi u odnosu na ukupnu populaciju. Nema ni dovoljno podataka o radionicama i distribuciji edukativnog materijala Ministarstva zdravlja.

³⁴⁴ Komentar Ministarstva zdravlja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁴⁵ Komentar Instituta za javno zdravlje na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

³⁴⁶ Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

Tokom 2016. na RTCG su emitovane 24 emisije na romskom jeziku³⁴⁷. Vlada navodi da se i na lokalnom nivou emituju određeni sadržaji posvećeni RAE populaciji, ali o tome nema preciznijih podataka.

Odluka o načinu i bližim kriterijumima za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje još uvijek nije donijeta, iako je još 2013. godine usvojen Zakon o socijalnom stanovanju.

U 2014., odnosno u 2015. godini u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava je zaposlen po jedan službenik u odjeljenju za unapređenje prava RAE populacije. To Ministarstvo je uspostavilo saradnju sa sedam opština koje su usvojile lokalne akcione planove za RAE populaciju³⁴⁸, ali podaci o njihovom sprovođenju nisu dostupni javnosti.

³⁴⁷ Ova emisija se emituje svake druge nedelje, a reprizira se dva puta nedeljno i emituje u okviru satelitskog programa.

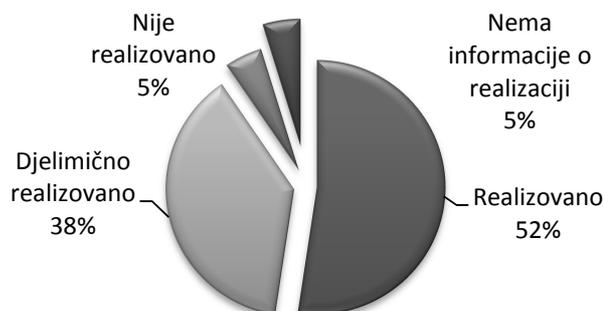
³⁴⁸ U pitanju su opštine Berane, Bijelo Polje, Ulcinj, Herceg Novi, Nikšić, Tivat i Kotor.

3.10.B PRAVA RASELJENIH LICA

Normativni okvir i u ovoj oblasti u najvećoj mjeri je zaokružen, iako i dalje postoji prostor za uklanjanje nedoumica oko prava lica sa privremenim boravkom. Raseljenim i interno raseljenim licima je omogućen pristup obrazovanju, ali je prošle godine pogoršana situacija raseljenih po pitanju pristupa zdravstvenim uslugama. Izgrađen je dio planiranih stambenih objekata i zatvoren je kamp Konik 2.

U ovoj oblasti 11 mjera je realizovano, osam mjera je djelimično realizovano, nije realizovana jedna mjera, dok za jednu mjeru nema informacija o realizaciji.

Vlada je sedam mjera ocijenila kao realizovane, jednu kao djelimično realizovanu, dok je za deset navela da se realizuju u koninuitetu. Nije bilo nerealizovanih mjera, dok tri mjere nisu obuhvaćene Vladinim izvještajima.



Grafik 49: Realizacija mjera u oblasti 3.10 B Prava raseljenih lica

Zakon o strancima usvojen je krajem 2014., a njegova primjena počela je u 2015. godini. Međutim, taj zakon je pretrpio već dvije izmjene do danas. Zakonom je regulisano stalno nastanjenje djece rođene u Crnoj Gori. Tokom 2016. godine podnijeto je 165 zahtjeva za izdavanje dozvole za stalni boravak, od čega su 32 riješena. U 2015. godini podnijeto je 70 zahtjeva za regulisanje statusa, a svi su bili u fazi rješavanja. Usvojena su prateća podzakonska akta, koja su objavljena na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova. Pravilnikom o obrascima, bližim uslovima i načinu izdavanja dozvole za privremeni boravak i dozvole za privremeni boravak i rad su propisani obrasci, između ostalog, i za žrtve trgovine ljudima.

Regionalna tehnička radna grupa, čiji je zadatak da raseljenim i interno raseljenim licima olakša proces dobijanja dokumentacije, poslednji sastanak je održala još krajem 2013. godine na kome je zaključeno da se eventualni problemi ubuduće rješavaju na bilateralnoj osnovi. Ne postoje podaci o broju podnijetih zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine u 2016. godini, već je taj podatak dat kumulativno za period od 7.11.2009. godine do 31.08.2016. godine, i iznosi 14.187. Od ovog broja riješeno je 13.499 zahtjeva, dok je po 688 zahtjeva postupak u toku. Ministarstvo unutrašnjih poslova nam nije dostavilo podatke na koji način su zahtjevi rješavani.

Prema podacima Predstavništva UNHCR-a, na kraju 2016. godine u Crnoj Gori je bilo 11.451 lice koje je dobilo status stranca (11.035 sa stalnim boravkom i 416 sa privremenim boravkom), dok je **945** lica čekalo da im se riješi status, odnosno **i dalje ima status raseljenih i interno raseljenih lica**. Ta lica uglavnom nisu dostavila neophodnu dokumentaciju, odnosno pasoš države porijekla, zbog čega njihov status još uvijek nije riješen. U najvećem broju slučajeva se radi o licima koja ne mogu da pribave dokumentaciju jer nisu upisani u matičnim registrima u Crnoj Gori ili zemlji porijekla, i potrebni su dodatni naponi da bi se njihova dokumentacija kompletirala. U tom djelu UNHCR posebno podržava saradnju MUP-a Crne Gore i MUP-a Kosova, čiji mobilni timovi su više puta dolazili u Crnu Goru radi upisa u matične registre do sada neupisanih lica.³⁴⁹

³⁴⁹ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

Posebno je zabrinjavajuća situacija kod lica koja su dobila status stranca sa privremenim boravkom. Naime, Zakonom o strancima iz 2014. godine nije jasno definisano kako lica sa privremenim boravkom prelaze u lica sa stalnim boravkom nakon što se dostavi cjelokupna dokumentacija, ali je iz MUP-a najavljeno da bi ova procedura trebalo da bude definisana do kraja 2017., donošenjem novog Zakona o strancima.

Tokom prošle godine su povećane administrativne takse za izdavanje ličnih karata za strance sa pet na 60 eura. Nakon intervencije UNHCR-a smanjena je taksa na pet eura za ona raseljena lica čije su lične karte istekle i koja su predala zahtjev za izdavanje nove lične karte. Ipak, nastavilo se naplaćivanjem veće cijene licima čiji zahtjevi su bili u radu i koji su sada, po prvi put, stekli pravo da dobiju ličnu kartu za stranca. **Visoka cijena takse za ličnu kartu posebno pogađa romsku populaciju.**³⁵⁰

Iz UNHCR su naveli da je **MUP u toku prošle godine bio efikasniji u rješavanju predmeta.**³⁵¹ Nastavljeno je sa upisom raseljenih i interno raseljenih lica u registar rođenih, pa je u 2016. godini od podnijetih 281, riješeno 257 zahtjeva, odnosno 91%. Od toga je 239 zahtjeva riješeno tako što su lica naknadno upisana u registar. U 2015. je riješeno 82% podnijetih zahtjeva, u 2014. godini 87%, a u 2013. čak 95%. Iako postoji mogućnost za ova lica da potraže pomoć u pribavljanju dokumentacije, samo iz jednog centra za socijalni rad nam je saopšteno da su pomogli jednom licu.

Tokom 2013. i 2014. godine sprovedene su tri informativne kampanje, za koje se navodi da su rezultirale povećanjem broja lica koja ostvaruju prava na socijalnu i dječiju zaštitu, ali ne postoje informacije da su organizovani skupovi ili neke druge aktivnosti.

Zakonom o visokom obrazovanju iz 2014. strancima je omogućeno pravo **upisa na studijske programe** u Crnoj Gori pod jednakim uslovima kao i crnogorskim državljanima. Izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju iz 2013. obezbijeđeno je pravo stranaca sa stalnim nastanjenjem na **zapošljavanje u obrazovnim ustanovama**. U ovoj školskoj godini 512 raseljenih lica je uključeno u sistem obrazovanja, 2% više nego u prethodnoj. UNHCR navodi da se Ministarstvo prosvjete odgovorno odnosilo prema pravima raseljenih lica na osnovno obrazovanje.

Za djecu koja nisu obuhvaćena predškolskim obrazovanjem, već četvrtu godinu uzastopno organizuju se pripremni vrtići u osam opština radi lakše integracije raseljene djece u osnovne škole. Prethodnih godina sprovedene su radionice i podijeljen edukativni materijal o mogućnostima korišćenja zdravstvenih usluga i očuvanju zdravlja za raseljena i interno raseljena lica, a u savjetovalištim je pruženo oko 500 usluga u prvoj polovini 2016. godine.

Informacije o broju raseljenih lica koja imaju izabranog doktora date su u izvještajima Vlade za 2013. i 2014. godinu, do kada je bio i rok za realizaciju ove mjere³⁵². **Problem zdravstvene zaštite aktuelan je za 945 lica koja čekaju na rješavanje njihovog statusa, i u 2016. godini je došlo do pogoršanja u djelu pristupa zdravstvenoj zaštiti.** Naime, izmjenama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da ukoliko ova lica žele da ovjere zdravstvenu knjižicu, moraju dostaviti dokaz, odnosno uvjerenje da nisu osiguranici u drugoj državi, što stvara dodatne komplikacije ili čak nemogućnost za pristup zdravstvenoj zaštiti. Takodje, i lica koja su dobila status stranca sa privremenim boravkom nailaze na izazove u pristupu zdravstvenoj zaštiti zbog nemogućnosti pristupa tržištu rada, kroz koji i stiču pravo na zdravstvenu zaštitu.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² U 2013. godini od ukupno 7.534 lica koja imaju izabranog doktora, 1.216 djece ima izabranog pedijatra, a 4.611 pripadnica od 15 do 65 godina ima izabranog ginekologa. U 2014. godini je broj ovih lica porastao na 14.417, od čega izabranog pedijatra ima 2.737 djece do 15 godina, a izabranog ginekologa 2.549 žena.

U prvih osam mjeseci 2016. godine u evidenciju nezaposlenih lica upisano je **31 novoprijavljeno interno raseljeno i raseljeno lice**. Pored toga, obavljani su razgovori i urađeni planovi zapošljavanja za sva novoprijavljena lica, a u mjere aktivne politike zapošljavanja uključeno je sedam lica. U istom periodu, na sezonskim poslovima angažovano je 20 lica. Godinu ranije na evidenciju nezaposlenih lica prijavljeno je 55 lica, a u mjere aktivne politike zapošljavanja uključena su četiri lica. Tokom 2016. godine Zavod nije sprovodio aktivnosti posvećene informisanju raseljenih i interno raseljenih lica o pravima po osnovu nezaposlenosti i rada, niti se bavio podizanjem svijesti poslodavaca o pravu na rad i zapošljavanje ovih lica.

Prema podacima Vlade, pet opština je obezbijedilo lokacije za izgradnju stambenih objekata za raseljena i interno raseljena lica. U okviru IPA projekta³⁵³ **sagrađeno je 48 stambenih objekata od predviđenih 90**, pri čemu je **kamp Konik 2 u potpunosti zatvoren**, ali ne postoje informacije o tome za koliko je lica riješen status. Na kraju 2016. Vlada je izvijestila da je u okviru komponente zapošljavanja svih planiranih 15 radnih mjesta popunjeno. Takođe, 79 od 90 planiranih grantova koji su usmjereni na stručno osposobljavanje, a u cilju poboljšanje zaposlenosti RE populacije, je odobreno do kraja 2016. godine.

U okviru Regionalnog stambenog projekta, u ovoj godini pokrenuta su dva postupka javne nabavke za izgradnju stambenih objekata za ova lica i to u Podgorici i Beranama, kao i postupak za izgradnju Doma za stare u Pljevljima, iako sa kašnjenjem u odnosu na predviđeni rok. Zaključeni su i ugovori sa izvođačima radova, ali iz Ministarstva rada i socijalnog staranja navode da u prvih osam mjeseci 2016. godine nije izgrađena nijedna stambena jedinica u kolektivnim centrima. Vlada je, sa druge strane, izvijestila da su 62 porodice riješile stambeno pitanje.

Iz UNHCR-a navode da su izgrađene stambene jedinice u okviru kampa Konik 1, gdje je preseljen dio porodica iz kampa Konik 2, dok se drugi dio porodica vratio na Kosovo, čime su se stvorili uslovi za zatvaranje kampa Konik 2. Na izgradnji ostalih stambenih jedinica planiranih Regionalnim stambenim programom se radi.³⁵⁴

Vlada je tokom 2014. godine sprovela informativnu kampanju o regionalnom stambenom projektu, međutim, nije poznat efekat same kampanje. Tokom 2016. godine nije bilo javnog poziva za rješavanje stambenog pitanja kroz ovaj projekat, pa samim tim ni podnijetih aplikacija, dok za prethodne godine nema informacija o javnim pozivima.

U izvještaju Evropske komisije navodi se da je jedan od glavnih problema raseljenih lica koja imaju stalno nastanjenje u Crnoj Gori diskriminacija u oblasti pristupa zemljištu³⁵⁵. U UNHCR-u navode da **postoje zakonske prepreke za raseljena lica da steknu vlasništvo nad zemljištem, na kome ne postoji stambeni objekat**, ali da u praksi nisu identifikovali lica koja nisu mogla da budu stambeno zbrinuta zbog ovog ograničenja.³⁵⁶

³⁵³ IPA 2011 "Identifikovanje trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa na Koniku".

³⁵⁴ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

³⁵⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

³⁵⁶ Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

3.11. PROCESUIRANJE ZLOČINA IZ MRŽNJE

Akcion plan je za oblast procesuiranja zločina iz mržnje predvidio samo jednu mjeru koja je djelimično realizovana, imajući u vidu da su usvojene izmjene pravnog okvira. Efekti tih izmjena nisu poznati, jer podaci o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje nisu dostupni.

Izmjenama Krivičnog zakonika usvojenim 2013. godine dopunjeno je krivično djelo povreda ravnopravnosti na način da se ono može izvršiti ako se zbog seksualne orijentacije ili rodnog identiteta nekom licu ograniči ili uskrati ljudsko pravo ili sloboda. Za izvršenje tog krivičnog djela propisana je kazna zatvorom do tri godine. Izmjenama je propisana i posebna okolnost za odmjeravanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje u kojim se navodi da ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovjesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, tu okolnost sud će cijiniti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

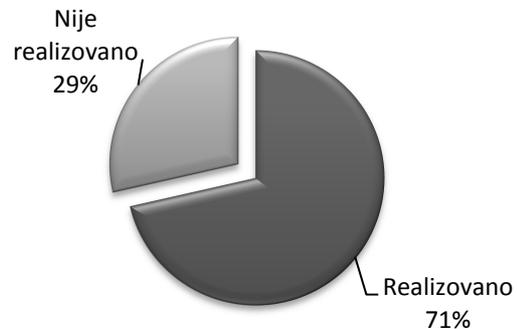
U dijelu procesuiranja krivičnih djela koja su izvršena iz mržnje, ne postoje zvanični podaci jer, kako navodi Sudski savjet, Pravosudni informacijski sistem (PRIS) se ne može pretraživati po krivičnim djelima počinjenim iz mržnje.

3.12. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA

Zakonski okvir koji reguliše zaštitu ličnih podataka nije usklađen sa evropskim standardima. U toku 2016. godine bilo je slučajeva masovnog kršenja privatnosti građana, čiji počinioci nisu otkriveni, a nezavisnost Agencije je dovedena u pitanje zbog postupanja u politički osjetljivom slučaju pristupa podacima o biračkom spisku.

U ovoj oblasti, od ukupno sedam mjera, pet je realizovano, dvije mjere nisu opšte realizovane.

Vlada je dvije mjere ocijenila kao realizovane, za tri navodi da se realizuju kontinuirano, dok jedna mjera nije realizovana. Za jednu mjeru nema ocjene jer ista dospijeva tek u 2017. godini.



Grafik 50: Realizacija mjera u oblasti 3.12. Zaštita ličnih podataka

U cilju unapređenja zakonodavnog okvira, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u avgustu 2015. godine izradila analizu postojećeg pravnog okvira, u kojoj je konstatovano da Zakon još uvijek nije u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU. Iako je bilo planirano usvajanje izmjena Zakona do kraja 2016. godine, to nije realizovano, već je izrađena radna verzija akta, koja je dostavljena na mišljenje Evropskoj komisiji. Druga analiza usklađenosti predviđena je za 2017. godinu.

U 2016. godini Agencija je primila 11 prigovora za zaštitu ličnih podataka i dva prigovora na zapisnike o nadzoru, a po službenoj dužnosti je sprovedla 22 nadzora. Profesionalno postupanje Agencije je dovedeno u pitanje u vezi sa kontrolom dostavljanja podataka o biračkom spisku.³⁵⁷ Takođe, Agencija je bila na meti javnosti kada su u Kotoru uočene kamere koje su snimale javne površine, a iz te institucije je saopšteno da ne mogu utvrditi ko je prikupljao podatke o građanima, niti za šta su ti podaci korišćeni.³⁵⁸

Agencija je u 2016. godini zaposlila pet novih službenika, u godini prije toga nije bilo zapošljavanja, dok su u 2014. bila zaposlena dva nova službenika. Na osnovu raspoloživih podataka, ne može se jasno utvrditi koje vrste obuka su sprovedene za zaposlene u Agenciji, odnosno za državne službenike koji rade na poslovima prikupljanja i obrade ličnih podataka³⁵⁹.

U 2016. godini Agencija je održala tri javne tribine, na kojima je predstavila Priručnik koji se odnosi na obradu ličnih podataka za sve korisnike Zakona, koji je distribuiran i na Brajevom pismu. Međutim, nije bilo aktivnosti agencije kojima bi se obezbijedila bolja informisanost građana o pravu na zaštitu ličnih podataka.

³⁵⁷ Mila Radulović, *MUP: Imamo dokaze da je kontrolor Agencije prekršio postupak*, Vijesti, Podgorica, 23. avgust 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-imamo-dokaze-da-je-kontrolor-agencije-prekršio-postupak-900917>. Mila Radulović, *Neko koristi AZLP da blokira pristup biračkom spisku*, Vijesti, Podgorica, 23. septembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/neko-koristi-azlp-da-blokira-pristup-birackom-spisku-904596>.

³⁵⁸ Jelena Jovanović, *Neki ne smiju da krenu na kamere*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/komentari/tema/neki-ne-smiju-da-krenu-na-kamere-193826>. Jelena Đonović, *Kotor: Hoće li neko odgovoriti za nezakonito postavljene kamere*, Vijesti, Podgorica, 15. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/tv/kotor-hoce-li-neko-odgovarati-za-nezakonito-postavljene-kamere-916442>.

³⁵⁹ Agencija je za dvije različite mjere navela iste obuke, u Vladinom izvještaju informacije o obukama se razlikuju od onih koje nam je dostavila Agencija, pa je Vlada za jednu mjeru navela veći broj obuka, dok je za drugu navela da nije bilo obuka.

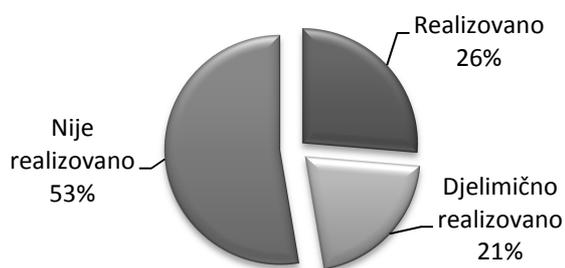
4. SARADNJA SA NVO

Nema ozbiljnijeg napretka u oblasti saradnje Vlade sa NVO, jer nisu usvojeni ključni zakoni, pa nisu stvoreni ni uslovi za bolje finansiranje projekata nevladinog sektora. Postoje ozbiljni problemi u radu Vladinog Savjeta za saradnju sa NVO.

Donekle su izgrađeni kapaciteti Vladine Kancelarije za saradnju sa NVO, a većina državnih organa i dalje nema kontakt osobe za saradnju sa nevladinim sektorom. Nije bilo većih napora ni da se izgrade kapaciteti državnih službenika za odnose sa nevladinim sektorom.

U ovoj oblasti realizovano je pet planiranih mjera, četiri su djelimično realizovane, dok deset mjera nije realizovano.

Sa druge strane, Vlada je četiri mjere ocijenila kao realizovane, četiri mjere se realizuju kontinuirano, dok sedam mjera nije realizovano. U izvještajima Vlade nema informacija o realizaciji četiri mjere.



Grafik 51: Realizacija mjera u oblasti IV Saradnja sa NVO

4.1. ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Još uvijek nisu usvojene izmjene Zakona o NVO, što je trebalo završiti do septembra 2015. godine. Utvrđen je nacrt zakona koji je predvidio izmjene koncepta finansiranja projekata NVO, na način što se projekti direktno vežu za realizaciju javnih politika. Sredstva bi, u saradnji sa NVO, programirali organi državne uprave, koji bi i sproveli konkurse.

Pored toga, izmijenjen je i sastav komisija, koje bi bile formirane u svakom organu koji dodjeljuje sredstva, na način što bi se uveli eksterni evaluatori koji bi ocjenjivali kvalitet projekta. Međutim, nacrtom nije predviđen procenat godišnjeg budžeta koji bi se opredjeljivao za projekte NVO, niti bi ovakav način finansiranja pružao bilo kakvu sigurnost u pogledu finansiranja NVO.

Važno je napomenuti da su NVO imale priliku da posljednji put vide nacrt zakona još prije gotovo godinu dana, nakon čega je mijenjan.³⁶⁰ Kašnjenje sa usvajanjem izmjena ovog zakona proukovalo je i kašnjenje sa usvajanjem izmjena Zakona o igrama na sreću kojim bi se bolje definisalo državno finansiranje NVO, odnosno podzakonskih akata koji su trebali da prate izmjene tih zakona, a koje je trebalo usvojiti do sredine 2016. godine.

Strategija razvoja nevladinog sektora u Crnoj Gori je usvojena još 26. decembra 2013. godine, a analiza institucionalnog okvira izrađena je u novembru 2014. godine.

³⁶⁰ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

4.2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Pošto nije bilo izmjena zakonskog okvira, nije obrazovana nova Komisija za raspodjelu sredstava za programe i projekte NVO, pa samim tim nisu mogli biti ojačani ni njeni kapaciteti.

Analiza institucionalnog okvira sa preporukama za unapređenje je izrađena još 2014. U skladu sa njom, u Vladinoj Kancelariji za saradnju sa NVO rade četiri osobe, jedna je zaposlena do isteka roka za realizaciju mjere, a u toku je postupak zapošljavanja još dvije osobe. Nije rađena procjena potreba za izgradnjom kapaciteta, a u toku 2016. službenici su pohađali tri obuke. Internet stranica kancelarije je redizajnirana i otvoren je podportal Kancelarije³⁶¹, što je tehnički **unaprijedilo transparentnost rada Kancelarije, ali ne i same Vlade.**³⁶² Sa sprovođenjem ove aktivnosti kasnilo se više od godinu dana.

Savjet za razvoj nevladinih organizacija tokom prvih deset mjeseci 2016. godine nije održao ni jedan sastanak sa predstavnicima sličnih tijela iz država regiona i EU, a jedna planirana posjeta je otkazana.³⁶³ Međutim, **rad Savjeta blokiran je obustavom učešća u radu predstavnika NVO** koji su se usprotivili načinu na koji je predsjednica Savjeta prezentovala i zastupala zaključke Savjeta na sjednicama Vlade. Ipak, i pored toga, iz dijela NVO smatraju da je postojanje ovakvog tijela i dalje neophodno, kako bi se dalje unapređivala saradnja državnih organa i NVO. Sa druge strane, **Vlada i dalje ne poštuje preporuke Savjeta.**³⁶⁴

Sredinom maja 2016. godine održani su konsultativni sastanci radi sagledavanja potreba za jačanjem kapaciteta članova Savjeta i planiranja specifičnih aktivnosti za odgovarajuću edukaciju. Međutim, do kraja 2016. godine nije bilo obuka za članove Savjeta. U 2015. godini je organizovan jedan regionalni skup i jedna radionica za članove Savjeta, a u 2014. su održane dvije obuke.

4.3. ADMINISTRATIVNI KAPACITETI

Izrada baze podataka o projektima NVO podržanih iz javnih fondova na nacionalnom nivou nije realizovana, a rok za završetak te aktivnosti je u novembru 2017. godine. Baza podataka o predstavnicima NVO koji su uključeni u rad svih radnih grupa, dostupna je na portalu Kancelarije³⁶⁵, ali izradila je nevladina organizacije Centar za razvoj nevladinog sektora. Planirano je da Kancelarija preuzme obavezu da unosi nove podatke u tu bazu u narednom periodu.

Tokom 2016. godine 26 državnih organa izmijenilo je akte o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, od kojih je u samo 11 organa u opisu posla jednog izvršioca propisana „saradnja sa nevladinim organizacijama“. Poslednji program obuke kontakt osoba za saradnju državnih organa sa NVO je iz 2014. godine, iako je Akcionim planom predviđeni da bude usvojen novi najkasnije do oktobra 2015. godine. **Tokom 2016. godine nije bilo obuka** za kontakt osobe kojima je u opisu posla da sarađuju sa nevladinim organizacijama, a prethodne godine su održana dva treninga za 33 službenika. Vlada je navela da se sa realizacijom ove mjere kasnilo zbog izrade novih uredbi o saradnji sa NVO, koje ne mogu biti izrađene prije usvajanja izmjena Zakona.

Mjere koje se odnose na uspostavljanje i jačanje kapaciteta Komisije za raspodjelu sredstava za programe i projekte NVO, nisu realizovane jer je rok za njihovo sprovođenje u 2017. godini.

³⁶¹ Više informacija na: <http://www.nvo.gsv.gov.me/kancelarija>.

³⁶² Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

³⁶³ Planirana posjeta Savjetu za razvoj civilnog društva Hrvatske nije realizovana, zbog isteka mandata Savjetu Hrvatske i postupka obrazovanja novog.

³⁶⁴ Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

³⁶⁵ Baza je dostupna preko banera koji vodi na adresu www.radnegrupenvo.me - online bazu podataka koju je u okviru EU projekta, na kojem je Kancelarija bila saradnik, izradio Centar za razvoj nevladinih organizacija.

Aneks 1. Pregled realizacije mjera po poglavljima

STATISTIČKI PREGLED REALIZACIJE MJERA IZ AKCIONOG PLANA	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano	Nema informacija	Ukupno
1. PRAVOSUĐE	102	34	18	1	155
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	34	9	4	0	47
1.1.1. Izmjene Ustava	0	1	0	0	1
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	13	2	0	0	15
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	5	4	2	0	11
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	12	1	0	0	13
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	4	1	2	0	7
1.2. Nepristrasnost pravosuđa	7	6	1	0	14
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	3	2	1	0	6
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	4	2	0	0	6
1.3. Odgovornost u pravosuđu	6	1	2	0	9
1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu	5	1	1	0	7
1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca	1	0	1	0	2
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu	52	16	8	1	77
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	9	5	5	0	19
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	23	7	1	0	31
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	7	2	0	0	9
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	11	2	2	1	16
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	2	0	0	0	2
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	3	2	3	0	8
2. BORBA PROTIV KORUPCIJE	64	95	50	0	209
2.1. Preventivne radnje protiv korupcije	31	71	43	0	145
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	12	7	1	0	20
2.1.2. Prijavlivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	1	7	1	0	9

2.1.3. Javna uprava	5	7	0	0	12
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	0	4	0	0	4
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	0	2	1	0	3
2.1.6. Javne nabavke	2	5	4	0	11
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	11	31	34	0	76
<i>a) Privatizacija</i>	0	4	6	0	10
<i>b) Urbanizam</i>	2	5	7	0	14
<i>c) Obrazovanje</i>	2	7	5	0	14
<i>d) Zdravstvo</i>	2	4	8	0	14
<i>e) Lokalna samouprava</i>	3	6	5	0	14
<i>f) Policija</i>	1	5	3	0	9
2.1.8. Uloga Skupština u borbi protiv korupcije	0	4	1	0	5
2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	0	4	1	0	5
2.2. Represivne radnje protiv korupcije	33	24	7	0	64
2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje	16	10	1	0	27
2.2.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)	4	1	0	0	5
2.2.3. Finansijske istrage	3	3	0	0	6
2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja	3	1	1	0	5
2.2.5. Jednobraznost statističkih podataka	0	0	5	0	5
2.2.6. Zapljena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom	5	4	0	0	9
2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	1	4	0	0	5
2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta	1	1	0	0	2
3. TEMELJNA PRAVA	130	66	29	18	243
3.1. Ombudsman	15	1	0	0	16
3.2. Pravo na efikasan pravni lijek	2	1	0	0	3
3.3. Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	28	8	8	1	45
3.4. Sloboda medija i zaštita novinara	3	6	2	0	11
3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa	0	2	0	0	2
3.6.A Zabrana diskriminacije	3	1	1	0	5
3.6.B Rodna ravnopravnost	16	7	7	4	34
3.6.C Prava LGBT populacije	16	3	1	0	20
3.7. Pravo na osnivanje novih	1	1	1	0	3

sindikata					
3.8.A Prava djeteta	13	8	3	0	24
3.8.B Prava lica sa invaliditetom	2	7	0	2	11
3.9. Besplatna pravna pomoć	3	2	0	0	5
3.10.A Zaštita manjina i RAE populacije	12	10	3	10	35
3.10.B Prava raseljenih lica	11	8	1	1	21
3.11. Procesuiranje zločina iz mržnje	0	1	0	0	1
3.12. Zaštita ličnih podataka	5	0	2	0	7
4. SARADNJA SA NVO	5	4	10	0	19
4.1. Zakonodavni i strateški okvir	1	0	3	0	4
4.2. Institucionalni okvir	3	2	3	0	8
4.3. Administrativni kapaciteti	1	2	4	0	7
UKUPNO	301	198	108	19	626

Aneks 2. Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja

Akcija za ljudska prava

Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica
Mirjana Radović, programska koordinatorica

Građanska alijansa

Milan Radović, koordinator programa ljudskih prava

Institut Alternativa

Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika
Milena Milošević, istraživačica javnih politika

Koalicija NVO Saradnjom do cilja

Goran Đurović, predsjednik Upravnog odbora

Sigurna ženska kuća

Jovana Hajduković, program menadžerka za zastupanje

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

Marina Vujačić, izvršna direktorica

Udruženje Roditelji

Kristina Mihailović, izvršna direktorica

UNHCR – The UN Refugee Agency, Crna Gora

Unija slobodnih sindikata Crne Gore

Srđa Keković, generalni sekretar

Centar za građansko obrazovanje

Daliborka Uljarević, izvršna direktorica

Ana Nenezić, koordinatorica Programa za EU integracije

Centar za demokratsku tranziciju

Dragan Koprivica, izvršni direktor

Centar za ženska prava

Maja Raičević, izvršna direktorica

Centar za žensko i mirovno obrazovanje - ANIMA

Ljupka Kovačević, koordinatorica

Centar za monitoring i istraživanje

Zlatko Vujović, predsjednik Upravnog odbora

Centar za razvoj nevladinih organizacija

Ana Novaković, izvršna direktorica

Queer Montenegro

Danijel Kalezić, predsjednik Upravnog odbora