



## **Mreža za afirmaciju nevladinog sektora**

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

### **NACRT**

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

Podgorica, decembar 2017. godine

# SADRŽAJ

<b>UVOD</b>	<b>4</b>
<b>SAŽETAK</b>	<b>5</b>
<b>METODOLOGIJA</b>	<b>9</b>
<b>1. PRAVOSUĐE</b>	<b>10</b>
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	11
1.1.1. Izmjene Ustava	11
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	12
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	14
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	16
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	17
1.2. Nepristrasnost pravosuđa	19
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	19
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	21
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	22
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	24
1.3. Odgovornost u pravosuđu	26
1.3.1. Disciplinski postupci u sudstvu i tužilaštvu	26
1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca	27
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu	29
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	29
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	33
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	40
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	42
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	44
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	46
<b>2. BORBA PROTIV KORUPCIJE</b>	<b>50</b>
2.1. Preventivne radnje protiv korupcije	51
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	52
2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	59
2.1.3. Javna uprava	63
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	68
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	72
2.1.6. Javne nabavke	74
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	80
a) Privatizacija	81
b) Urbanizam	85
c) Obrazovanje	89
d) Zdravstvo	94
e) Lokalna samouprava	99
f) Policija	104
2.1.8. Uloga Skupštine u borbi protiv korupcije	107

2.1.9.	Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	111
2.2.	Represivne radnje protiv korupcije	114
2.2.1.	Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje	114
2.2.2.	Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)	121
2.2.3.	Finansijske istrage	124
2.2.4.	Međuinstitucionalna saradnja	126
2.2.5.	Jednoobraznost statističkih podataka	127
2.2.6.	Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom	129
2.2.7.	Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	131
2.2.9.	Postupak zatvaranja krivičnih predmeta	133
<b>3.</b>	<b>TEMELJNA PRAVA</b>	<b>135</b>
3.1.	Ombudsman	136
3.2.	Pravo na efikasan pravni lijek	139
3.3.	Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	141
3.4.	Sloboda medija i zaštita novinara	150
3.5.	Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa	154
3.6.A	Zabrana diskriminacije	155
3.6.B	Rodna ravnopravnost	158
3.6.C	Prava LGBT populacije	166
3.7.	Pravo na osnivanje novih sindikata	169
3.8.A	Prava djeteta	170
3.8.B	Prava lica sa invaliditetom	177
3.9.	Besplatna pravna pomoć	181
3.10.A	Zaštita manjina i RAE populacije	183
3.10.B	Prava raseljenih lica	190
3.11.	Procesuiranje zločina iz mržnje	196
3.12.	Zaštita ličnih podataka	196
<b>4.</b>	<b>SARADNJA SA NVO</b>	<b>199</b>
4.1.	Zakonodavni i strateški okvir	199
4.2.	Institucionalni okvir	200
4.3.	Administrativni kapaciteti	201
<b>5.</b>	<b>PRIORITETNE PREPORUKE U VEZI SA SPROVOĐENJEM AKCIONOG PLANA ZA</b>	<b>203</b>
	<b>POGLAVLJE 23</b>	
<b>ANEKSI</b>		<b>210</b>
Aneks 1.	Analiza institucionalnog okvira za pregovore u Poglavlju 23.	<b>210</b>
Aneks 2.	Uporedni pregled izmjena Krivičnog zakonika za krivična djela sa elementima korupcije	<b>217</b>
Aneks 3.	Pregled realizacije mjera po poglavljima	<b>234</b>
Aneks 4.	Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja	<b>237</b>

# UVOD

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

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

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

Ovaj izvještaj je sačinjen na osnovu 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, Politikon mreža, Queer Montenegro, LGBT Forum Progres i NVO Mladi Romi.

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

# SAŽETAK

Sprovedena je polovina reformi predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23, trećina je djelimično realizovana, dok svaka sedma 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 trećine predviđenih mjera, dok je u oblasti ljudskih prava završeno više od polovine planiranih reformi.

## Podaci za prvih devet mjeseci 2017. godine

Nije bilo izbora novih sudija, ali su zato izabrana četiri nova tužioca. Iz odluka o izboru tužilaca ne može se sa sigurnošću zaključiti u kojoj mjeri je proces izbora bio objektivan i nepristrasan.

Napredovalo je samo dvoje sudija dok napredovanja tužilaca nije bilo. Odluke o napredovanju sudija su nerazumljive jer je nejasno kako je utvrđen broj bodova na intervjuima i po kom zakonu su kandidati ocijenjivani. Nije bilo disciplinskih postupaka i razrješenja sudija ili tužilaca na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada. Sistem slučajne dodjele predmeta u praksi i dalje ne funkcioniše. Broj izuzetih sudija u postupcima je i dalje veliki, a podaci o izuzimanju tužilaca nijesu dostupni javnosti. Nisu utvrđena kršenja etičkih kodeksa od strane sudija, dok u istom period nije bilo postupaka protiv tužilaca zbog kršenja Etičkog kodeksa. Jedan sudija je disciplinski sankcionisan simboličnom novčanom kaznom, dok protiv tužilaca nisu vođeni disciplinski postupci.

Pokrenut je samo jedan novi slučaj u vezi sa ratnim zločinima, koji je u toku, a nije bilo revizije starih, okončanih slučajeva. Nije pružana bilo kakva zaštita svjedocima ili žrtvama od strane suda.

Agencija za sprječavanje korupcije nije dala bilo kakve značajnije rezultate u bilo kojoj oblasti rada u odnosu na prethodnu godinu, a njeni ljudski, finansijski i tehnički kapaciteti su i dalje nedovoljno razvijeni. Broj javnih funkcionera kojima je Agencija provjerila prihode i imovinu je i dalje mali a izrečene sankcije u gotovo svim slučajevima ispod zakonskog minimuma. U oblasti finansiranja političkih subjekata sprovedene su kontrole, ali su rezultati više nego skromni.

Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su značajan korak unazad po pitanju transparentnosti rada državnih organa. Takođe, usvojene su i izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta. Usvojeni je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

I dalje nema sudskih postupaka, ni presuda zbog korupcije u privatizaciji, obrazovanju i zdravstvu, a nema ni sveobuhvatnih informacija o presudama za korupciju protiv službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Kontrolna uloga Skupštine bila je više

nego slaba, jer je za pola godine koristila samo jedno kontrolno saslušanje a konsultativna saslušanja u malom broju slučajeva. Nijesu uspostavljeni mehanizmi za praćenje sprovođenja zaključaka Parlamenta od strane izvršne vlasti.

U prvoj polovini 2017. godine broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodni period. U samo jednom slučaju izrečena kazna je bila iznad zakonskog minimuma. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdati, a objavljena zvanična dokumenta pokazuju da Vlada netačno informiše Evropsku uniju o postupcima za korupciju. Nije bilo oduzete imovinske koristi za krivična djela korupcije, niti vidljivih rezultata u finansijskim istragama.

Nije bilo aktivnosti na uspostavljanju jednoobraznih statističkih podataka sudstva i tužilaštva, niti unapređenja Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u sudovima. Tužilaštvo tvrdi da je uspostavljen informacioni sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, ali podaci pokazuju da je on u praksi samo parcijalno zaživio, te da nijesu sva tužilaštva uvezana u ovaj sistem.

Nije postignut napredak u istraživanju napada na novinare iz prethodnog perioda. Komisija za praćenje istraga objavila je dva izvještaja, a prema zaključcima iz izvještaja članovi Komisije još uvijek ne mogu da pristupe svim podacima. U ovom periodu, nadležni državni organi nijesu vršili procjenu bezbjednosti u odnosu na novinare i medije.

Ugrožena je nezavisnost Javnog servisa selektivnim postupanjem Agencije za sprječavanja korupcije selektivnim postupanjem u odnosu na članove Savjeta Radio Televizije Crne Gore i Savjeta Agencije za elektronske medije.

Sprovedena je preporuka Komiteta za prevenciju torture koja se odnosi na prenatrpanost u zatvorima. Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, zakonski okvir je velikim dijelom usaglašen sa standardima EU. Državni organi nemaju pouzdane cjelovite podatke na osnovu kojih bi pratili slučajeve nasilja u porodici što i dalje predstavlja veliki problem. Obezbijeđena su adekvatna sredstva za sve slučajeve pravne pomoći, na koju će u 2017. godini biti utrošeno skoro pola miliona eura.

Usvojena su nova zakonska rješenja kojima se definišu način rada i finansiranje NVO iz javnih izvora, uz protivljenje velikog broja nevladinih organizacija.

#### **Ključne informacije iz izvještaja za period od 2013. do kraja 2016. godine:**

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 informacioni sistem je u funkciji u svim sudovima, ali se ne koristi uvijek za slučajnu dodjelu predmeta. Statistički podaci o radu pravosuđa nijesu 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

nijesu 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 nijesu 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.

Nijesu 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 nijesu 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 nijesu 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 nijesu 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 nijesu kažnjeni.

Sproveden je niz preporuka Komiteta za prevenciju torture, ali prijavljeni slučajevi policijske torture nijesu adekvatno procesuirani. Uslovi u zatvorima su donekle poboljšani, ali još uvijek nijesu 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 nijesu 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 Romi i Egipćani, nijesu 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 mjera<sup>1</sup>.

Radi dobijanja cjelovite slike o realizaciji mjera iz Akcionog plana za 23. poglavlje, drugi izvještaj sadrži informacije o sprovedenim reformama tokom prvih šest mjeseci 2017. godine, informacije o realizaciji mjera iz prethodnog perioda koje su dobijene u vremenu između izrade prvog i drugog izvještaja, kao i cjelokupne informacije iz prethodnog izvještaja koje se odnose na period od 2013. – 2016. godine. Najnoviji podaci su u svakom poglavlju i/ili potpoglavlju jasno istaknuti jako uokvirenim tekstom najvećeg fonta.

Za potrebe izrade ovog izvještaja MANS je podnio preko 4750 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, preko 1430 žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i preko 200 tužbi Upravnom sudu.

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

Paralelno sa tim procesom, MANS je analizirao sve zvanične izvještaje Vlade o sprovođenju Akcionog plana za 23. pregovaračko poglavlje i prikupio informacije o realizaciji mjera od 2013. do 2017. godine i zvanične ocjene koje je dala Vlada.

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Pitanja su institucijama podnošena u više faza – prvo smo u julu 2016. godine od institucija zatražili podatke o reformama koje su sprovedene u prvom polugodištu 2016, nakon čega smo na dvomjesečnom nivou podnosili pitanja i sakupljali nove informacije o reformama. U prvih devet mjeseci 2017. godine pitanja su podnošena kvartalno. Prilikom izrade ovog izvještaja, presjek pristiglih odgovora od institucija je napravljan 30. novembra 2017. godine.

# 1. PRAVOSUĐE

Tokom 2017. godine nije bilo novih aktivnosti na izmjenama ustavnog i zakonskog okvira u cilju obezbeđenja nezavisnosti pravosuđa. U istom periodu nije bilo izbora novih sudija, ali su zato izabrana četiri nova tužioca. Iz odluka o izboru tužilaca ne može se zaključiti u kojoj mjeri je proces izbora bio objektivna i nepristrasna, jer one ne sadrže detaljne podatke o tome na koji su način ocjenjivani pisani testovi niti na osnovu kojih kriterijuma su kandidati dobijali ocjene ne intervjuima.

Dvoje sudija je napredovalo dok napredovanja tužilaca nije bilo. Odluke o napredovanju sudija su nerazumljive jer je nejasno kako je utvrđen broj bodova na intervjuima i po kom zakonu su kandidati ocjenjivani. Nije bilo novih disciplinskih postupaka i razrješenja sudija ili tužilaca na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada. Nijesu rađene nove ankete o stepenu povjerenja građana u pravosuđe.

Sistem slučajne dodjele predmeta u praksi i dalje ne funkcioniše, iako je zvaničan stav Vlade da je on u potpunosti zaživio, a samo Sudstvo nije vršilo kontrolu ovog procesa. Broj izuzetih sudija u postupcima je i dalje veliki, a podaci o izuzimanju tužilaca nijesu dostupni javnosti.

Nijesu pokretani postupci protiv sudija ili tužilaca zbog netačnog prijavljivanja imovine, niti je protiv ovih lica bilo disciplinskih postupaka po tom osnovu. U pokrenutim postupcima, nisu utvrđena kršenja Etičkog kodeksa od strane sudija, dok u istom period nije bilo postupaka protiv tužilaca po istom osnovu. Nije bilo razrješenja sudija ili tužilaca dok je jedan sudija disciplinski sankcionisan simboličnom novčanom kaznom.

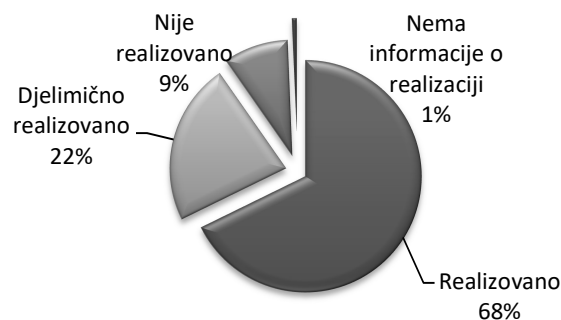
Statistički izvještaji o radu sudova nisu usklađeni u potpunosti sa CEPEJ smjernicama. Nije vršeno testiranje Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) niti istraživanje zadovoljstva njegovih korisnika. U istom periodu nijesu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji bi opravdali postojanje nekog suda, a broj neriješenih predmeta starijih od tri godine je u porastu.

Javni izvršitelji su uvezani u jedinstveni informacioni sistem, ali nema statističkih podataka o njihovom radu.

Pokrenut je samo jedan novi slučaj u vezi sa ratnim zločinima, koji je u toku, a nije bilo revizije starih, okončanih slučajeva. Nije pružana bilo kakva zaštita svjedocima ili žrtvama od strane suda.

*U ovoj oblasti realizovano je 105 planiranih mjera, 35 je djelimično realizovano, 14 mjera nije uopšte realizovano, dok za jednu mjeru nema podataka o realizaciji.*

*Vlada je ocijenila da se 39 mjera kontinuirano realizuje, 97 je realizovano, a 12 mjera je djelimično sprovedeno. Vlada cijeni da tri mjere nijesu realizovane, dok za četiri mjere nije data ocjena.*



Grafik 1: Realizacija mjera u oblasti  
1. Pravosuđe

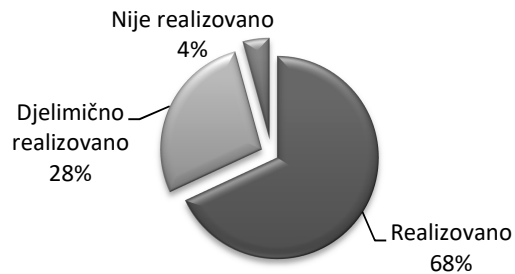
## 1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo novih aktivnosti na izmjenama ustavnog i zakonskog okvira u cilju obezbjeđenja nezavisnosti pravosuđa. U tom periodu takođe nije bilo izbora novih sudija, ali su zato izabrana četiri nova tužioca. Ipak iz odluka o izboru tužilaca ne može se zaključiti u kojoj mjeri je proces izbora bio objektivna i nepristrasna, jer one ne sadrže detaljnije podatke o tome na koji način su formirane ocjene pisanih testova i intervjua.

U ovom periodu je napredovalo dvoje sudija, dok nije bilo napredovanja tužilaca. Odluke o napredovanju sudija su nerazumljive, a sudstvo nam nije dostavilo izvještaje o profesionalnim ocjenama rada na osnovu kojih su ove sudije napredovale. Nije bilo disciplinskih postupaka i razrješenja sudija ili tužilaca na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada. Nijesu rađene nove ankete o stepenu povjerenja građana u pravosuđe.

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

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



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

### 1.1.1. Izmjene Ustava

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo novih aktivnosti na izmjenama Ustava u cilju obezbjeđenja dodatne nezavisnosti pravosuđa. Ranije je objašnjeno da izmjenama Ustava nije u potpunosti obezbijeđena nezavisnost pravosuđa, jer polovina članova Sudskog savjeta može biti politički angažovana.

Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)

U julu 2013. godine Skupština je usvojila Amandmane na Ustav i Ustavni zakon za njihovo sprovođenje<sup>2</sup>. 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 nijesu predviđena bilo kakva ograničenja političke angažovanosti za ta četiri člana, a u Savjet ih imenuju upravo političari u Skupštini. Član Savjeta je i ministar nadležan za poslove pravosuđa, kao politički funkcioner, pa to znači da **polovina članova Sudskog savjeta mogu biti politički angažovani**.<sup>3</sup>

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 pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

U prvih devet mjeseci 2017. godine nijesu birane nove sudije, ali jesu četiri nova tužioca. Ipak, iz objavljenih odluka o izboru novih tužilaca ne može se zaključiti u kojoj mjeri je proces izbora bio objektivan i nepristrasan, jer nema detaljnih informacija o načinu formiranja ocjena sa pisanih testova i usmenih intervjuja. Ranije je usvojen 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.

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine nije donijeta ni jedna odluka o izboru novih sudija. Sa druge strane, prema odlukama objavljenim na sajtu Tužilačkog savjeta, izabrana su četiri nova tužioca, u osnovnim državnim tužilaštvima u Podgorici, Beranama i Kotoru<sup>4</sup>. U objavljenim odlukama **nema obrazloženja na koji su način ocijenjeni pisani testovi** i kako su i sa koliko bodova ocijenjeni kriterijumi iz Zakona o Državnom tužilaštvu<sup>5</sup>. Takođe, u odlukama **nedostaju podaci o tome kako je utvrđena prosječna ocjena intervjuja**, odnosno kako su ocijenjeni kriterijumi za intervju iz Zakona o Državnom tužilaštvu<sup>6</sup>.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Sudski savjet je u 2016. godini objavio odluku o izboru troje sudija za osnovne sudove u Podgorici i Herceg-Novom. Prema navodima nevladinih organizacija<sup>7</sup> koje sprovode monitoring reforme pravosuđa, ovim je otpočela primjena sistema izbora sudija zasnovanog na zaslugama. Nевladine organizacije navode da je ova odluka<sup>8</sup> u skladu s rang listom formiranom na osnovu zasluga, ali da je **Sudski savjet ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer svima nijesu bila postavljena ista pitanja, što je obaveza propisana Poslovníkom Sudskog savjeta**.<sup>9</sup> U 2016. godini nije bilo odluka o izboru tužilaca koji se po prvi put biraju na tužilačku funkciju.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 sudu<sup>10</sup>. **Sve mjere kojima se predviđa usvajanje zakona Vlada je cijenila realizovanim, iako postoji niz ozbiljnih zamjerki da predviđeni indikatori nijesu ispunjeni.**

Tako Zakonom o Sudskom savjetu **nije dovoljno razrađen postupak izbora članova Sudskog savjeta**, posebno iz reda sudija, ali i uglednih pravnika jer ni u Zakonu nema uslova kojima bi se spriječio politički uticaj, a izostale su i detaljnije odredbe o izuzeću članova Savjeta iz odlučivanja o svim pitanjima u kojima se mogu naći u sukobu interesa<sup>11</sup>.

**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.<sup>12</sup>

<sup>4</sup> Odluka: TS. broj 150/17, Podgorica, 31. januar 2017. godine

<sup>5</sup> Zakon o državnom tužilaštvu, član 60.

<sup>6</sup> Ibid, član 61.

<sup>7</sup> Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI)

<sup>8</sup> Odluka, 01-7380/16-3, Podgorica 28. 12. 2016. godine

<sup>9</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hracion.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Akcija za ljudska prava, *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o Sudskom savjetu*, 20. januar 2015. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

<sup>12</sup> Akcija za ljudska prava, *Predlozi amandmana na Predlog Zakona o državnom tužilaštvu* 23. januar 2015. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

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 nijesu precizni i nejasno je kako Sudski savjet u donošenju odluke ocjenjuje rezultate rada sudije, a posebno kako vodi računa o potrebama suda – i koji od ova dva kriterijuma ima prioritet. Ovo ostavlja širok prostor za proizvoljno odlučivanje.

Novim zakonskim rješenjem **iz redovnog ocjenjivanja su isključeni državni tužioci u Vrhovnom državnom tužilaštvu**. Činjenica je da oni ne mogu nepredovati u hijerarhijski više tužilaštvo, ali zbog funkcije koju obavljaju i veoma značajnih ovlašćenja 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.<sup>13</sup>

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.

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.<sup>14</sup>

**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 cijeniti 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 funkciju<sup>15</sup>. U odluci nijesu 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 upućuje na zaključak da su izabrani najbolji kandidati – čak se jedan od izabranih kandidata nalazio na petom mjestu rang liste.

U posljednjem 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.**

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> 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>

<sup>15</sup> Odluka 01-449/15, Podgorica, 27. 01.2016. godine.

### 1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca

Tokom prvih devet mjeseci mjeseci 2017. godine, napredovalo je samo dvoje sudija dok napredovanja tužilaca nije bilo. Odluke o napredovanju sudija su nerazumljive jer je nejasno kako je utvrđen broj bodova na intervjuima i po kom zakonu su kandidati ocijenjivani, a izvještaji o profesionalnim ocjenama njihovog rada nisu dostupni javnosti. Nije bilo disciplinskih postupaka i razrješenja sudija ili tužilaca na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada. Ranije je ukazano da 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 nijesu dostupni, pa se već na samom početku dovodi u pitanje transparentost tog sistema koja je predviđena Akcionim planom.

Podaci za  
2017.  
godinu

U toku prva tri kvartala 2017. godine nijesu održavane obuke o sistemu profesionalnog ocjenjivanja u sudstvu i tužilaštvu. Tužilački savjet je u ovom periodu organizovao konsultativni sastanak na temu Sistem ocjenjivanja državnih tužilaca u Crnoj Gori, na kojem je prisustvovalo 47 predstavnika tužilaštva.

U septembru 2017. godine, dvoje sudija je napredovalo u Vrhovni sud, a dvoje u Viši sud u Bijelom Polju. Odluke o napredovanju sudija<sup>16</sup> su nerazumljive u dijelu ocjene intervjuja jer je nejasno kako je utvrđen broj bodova na intervjuima i takođe nije jasno po kom zakonu su kandidati ocijenjeni<sup>17</sup>. Iako je Sudski savjet u prvoj polovini godine tvrdio da je postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova u toku, na kraju trećeg kvartala Savjet navodi da ipak ne posjeduje izvještaje, odluke i rezultate sa navedenog ocjenjivanja. U ovom periodu, nije bilo razrješenja i disciplinskih postupaka na osnovu izvještaja o profesionalnim ocjenama rada sudija.

Sekretarijat Tužilačkog savjeta nije sačinjavao izvještaje o ocjenama rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, pa samim tim nije bilo ni postupaka razrješenja, napredovanja i izricanja disciplinskih mjera na osnovu tih izvještaja.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Nakon sprovedenog postupka pilot ocjenjivanja u Osnovnom sudu u Nikšiću koje je završeno krajem 2016. godine, Komisija za ocjenjivanje je utvrdila konačnu ocjenu rada sudija odnosno predsjednika Osnovnog suda u Nikšiću. **Pojedinačne odluke o ocjenama su nedovoljno razumljive** i u njima se prepričavaju postupci i zakonske odredbe, ali **nema razloga i obrazloženja kako je utvrđeno činjenično stanje** i kako su te odredbe primijenjene u konkretnim slučajevima.

Čak šest sudija dobilo je ukupnu ocjenu da ne zadovoljava, zbog činjenice da nijesu pohađali stručno usavršavanje, zbog čega su upućeni na program obavezne kontinuirane obuke.

Kako su same odluke nedovoljno razumljive, MANS je od Sudskog savjeta zatražio **dodatnu dokumentaciju u vezi sa postupkom ocjenjivanja, ali su ti podaci proglašeni tajnim**.

Nakon sprovedenog pilot testiranja, prema navodima medija, Sudski savjet je oformio radnu grupu koja će raditi na izmjenama Zakona o sudskom savjetu i sudijama. Izmjene su inicirane

<sup>16</sup> Odluka 01-5476/17 i Odluka 01-5477/17, Podgorica, 13.09.2017. godine

<sup>17</sup> Naime, sudije su ocjenjivani za period tri godine od kojih je više od godinu dana u periodu prije stupanja na snagu novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Zakon je stupio na snagu 20. marta 2015. godine, a u odlukama se navodi da su sudije ocijenjene na osnovu ocjenjivanja rada sudija za period od 01.01.2014. godine do 31.12.2016. godine.

zbog rezultata ovog pilot projekta, pošto sudska grana vlasti smatra da postojeće zakonsko rješenje stavlja stručnu edukaciju iznad kvaliteta rada sudija, što nije adekvatno<sup>18</sup>.

Na osnovu izvještaja o profesionalnoj ocjeni rada tužilaca koje su donijete krajem 2016. godine, troje osnovnih državnih tužilaca napredovalo je u Više državno tužilaštvo. Odluke o napredovanju troje državnih tužilaca<sup>19</sup> izazivaju sumnju u postupak objektivnog napredovanja, koji je zasnovan na zaslugama. Iz samih odluka je nejasno i nerazumljivo kako su kandidati bodovani, odnosno kako se došlo do njihove ocjene rada i kako se bodovao intervju<sup>20</sup>. U odluci se navodi da je Komisija za napredovanje sačinila analitički izvještaj o kandidatima koji je dostavljen Tužilačkom savjetu. Ipak, u analitičkom izvještaju koji je dostavljen MANS-u, sakrivena je većina podataka u vezi tužilaca, uključujući one osnovne kao što su informacije iz kojeg tužilaštva dolaze, koliko vremena obavljaju funkcije, koliko radnog iskustva imaju, gdje su prethodno radili, a nema ni informacija o rezultatima njihovog rada.

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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

<sup>18</sup> Mila Radulović, *Pola sudija Osnovnog suda u Nikšiću ne bi moglo da napreduje: Pali na ocjenjivanju*, DN Vijesti, 19. 05. 2017.

<sup>19</sup> TS. br. 353/1, *Podgorica*, 27. decembar 2016. godine

<sup>20</sup> Naime, Odluka nema nikakvo obrazloženje kako je izvršena ocjena rada ovih tužilaca i kako su svi dobili ocjenu odličan, a na osnovu čega su sva tri kandidata dobila 80 bodova. Problematično je i to što niko od izabranih tužilaca nije prethodno bio ocijenjen, već su svi ocjenjivani za potrebe ovog oglasa. Sa kandidatima je obavljen i intervju i tu ostaje nejasno kako je vršeno bodovanje, kako je koji kriterijum cijenjen kod kandidata, kako je koji indikator primijenjen pri ocjeni kriterijuma, odnosno kako je Tužilački savjet došao do bodova koje navodi da su kandidati ostvarili.

U 2016. godini su objavljene samo dvije odluke o napredovanju tužilaca i to za Specijalno državno tužilaštvo<sup>21</sup>. **U odlukama o izboru specijalnih državnih tužilaca nema obrazloženja** kako je vršeno bodovanje kandidata, kako su cijenjeni kriterijumi i kako je utvrđen prosječan broj bodova za kandidate. **Posebno su upitni prethodni radni učinci**, konkretno u slučaju jednog od izabranih specijalnih tužilaca<sup>22</sup>.

#### 1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine izvršeno je dodatno zapošljavanje službenika u Sekretarijatu Sudskog savjeta, ali je broj popunjenih radnih mjesta i dalje manji od broja sistematizovanih.** U prethodnom periodu su povećani budžeti sudstva, tužilaštva, kao i Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Podaci  
za 2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine u Sekretarijatu Sudskog savjeta je zaposleno sedam službenika, pored dodatnih pet koji su zaposleni ranije, čime je mjera prioriternog zapošljavanja 12 novih službenika u potpunosti realizovana sa kašnjenjem od više od godinu dana. Ipak u Sekretarijatu je dalje zaposleno manje službenika nego što je to predviđeno Aktom o sistematizaciji, jer je od 54 radnih mjesta popunjeno 42.

Sekretarijat Sudskog savjet i Uprava za kadrove nijesu radili analize na osnovu kojih bi se identifikovale potrebe za obukama zaposlenih u Sekretarijatu. U prvih šest mjeseci 2017. godine svi službenici Sekretarijata su pohađala obuku "Planovi integriteta - mehanizmi za sprečavanje korupcije i drugih oblika narušavanja integriteta u sudovima", dok su tri službenika prisustvovala na tri dodatne obuke.

Prema dostupnim informacijama, Sekretarijat Tužilačkog savjeta je samo za prvu polovinu 2017. godine utvrdio potrebe za obukama. U prvih devet mjeseci je 29 zaposlenih u Sekretarijatu je prisustvovalo na 10 obuka.

NVO koji se bave reformom pravosuđa navode da prema mišljenju čelnih ljudi u pravosudnim institucijama, pravosuđe neće biti finansijski nezavisno dokle god Vlada Crne Gore bude imala izuzetno veliki uticaj na proces odobravanja budžeta<sup>23</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za  
period  
od 2013.  
do 2016.  
godine)

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.

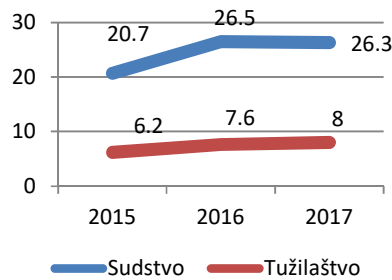
<sup>21</sup> Odluke TS.br. 222/16 i TS.br. 223/16, Podgorica, 16.jun 2016. godine.

<sup>22</sup> 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 Čadenović 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 "državnog udara", Budvanski slučajevi - uključujući slučaj bivšeg potpredsjednika Vlade Svetozara Marovića i zaključenje sporazuma o priznanju krivice sa njim).

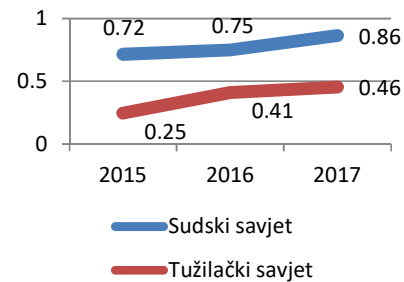
<sup>23</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvje%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvje%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)



**Održano je niz obuka** za zaposlene u oba Sekretarijata, ali analize potreba za obukama nijesu 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.

#### 1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca

**U toku prvih devet mjeseci 2017. godine nijesu rađene ankete o nezavisnosti pravosuđa**, ali ranije objavljeni relevantni međunarodni izvještaji i istraživanja javnog mnjenja pokazuju da nema napretka po pitanju veće nezavisnosti pravosuđa.

Podaci  
za 2017.  
godinu

Prema podacima sudstva, u prva tri kvartala 2017. nije vođen nijedan postupak za krivično djelo nedozvoljen uticaj na sudije i ometanje pravde. Vrhovno državno tužilaštvo tvrdi da nema bilo kakve informacije o nedozvoljenom uticaju na tužioce i ometanju pravde.

U prvih šest mjeseci 2017. godine, oduzeto je 155 predmeta zbog spriječenosti sudija da u njima postupaju. Nije bilo žalbi podnijetih po tom osnovu, niti postupaka za utvrđivanje odgovornosti predsjednika sudova zbog nepoštovanja zakona u pogledu oduzimanja predmeta.

Nema podataka da su u prvih devet mjeseci 2017. godine organizovani seminari za jačanje integriteta članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, za sudije, predsjednike sudova, rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce.

Anketa o nezavisnosti sudstva nije sprovedena tokom prvih devet mjeseci 2017. godine već je predviđena za kraj godine.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za  
period  
od 2013.  
do 2016.  
godine)

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 2016. godine na 90. od 138 mjesta na ljestvici indeksa nezavisnosti pravosuđa koji objavljuje Svjetski ekonomski forum<sup>24</sup>. Godinu prije toga bila je na 88. mjestu, iako je sam indeks bio nešto gori<sup>25</sup>.

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**<sup>26</sup>. Štaviše, prema tom istraživanju **mišljenje građana o radu pravosuđa se pogoršava**, jer raste broj onih koji imaju negativan stav o njihovom radu<sup>27</sup>.

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 korupcija<sup>28</sup>.

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

---

<sup>24</sup> Globalni izvještaj o konkurentnosti 2016-2017, Svjetski ekonomski forum: [www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://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.

<sup>25</sup> 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

<sup>26</sup> 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>.

<sup>27</sup> 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%.

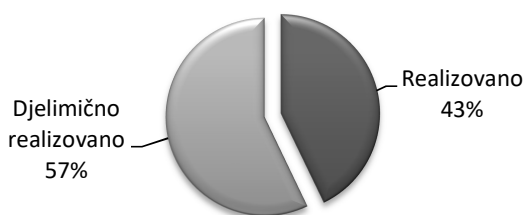
<sup>28</sup> Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2016. godine. Dokument dostupan na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2016.pdf>

## 1.2. NEPRISTRASNOST PRAVOSUĐA

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine sistem slučajne dodjele predmeta u praksi i dalje nije funkcionisao, iako je zvaničan stav Vlade i pravosuđa da je ovaj sistem u potpunosti zaživio, a komisija Sudskog savjeta nije vršila kontrole ovog procesa. Broj izuzetih sudija u postupcima je i dalje veliki, a podaci o izuzimanju tužilaca još uvijek nijesu dostupni javnosti. U istom periodu nisu pokretani postupci protiv sudija ili tužilaca zbog netačnog prijavljivanja imovine, niti je protiv ovih lica bilo disciplinskih postupaka. Nisu utvrđena kršenja Etičkog kodeksa od strane sudija, dok u istom period protiv tužilaca čak nisu ni vođeni postupci po istom osnovu.

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

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



Grafik 5: Realizacija mjera u oblasti  
1.2. Nepristrasnost pravosuđa

### 1.2.1. Slučajna dodjela predmeta

Sistem slučajne dodjele predmeta u praksi još uvijek nije u potpunosti uspostavljen, što se vidi na primjeru ne samo sudova sa manjim brojem sudija, već i većih sudova gdje određene sudije ili vijeća sudija konstantno postupaku u istim vrstama predmeta. Sa druge strane, Komisija koju je imenovao Sudski savjet uopšte nije vršila kontrolu slučajne dodjele predmeta. Ipak, prema ranije objavljenim zvaničnim podacima svi sudovi u Crnoj Gori imaju sistem slučajne dodjele predmeta, čak i oni sa malim brojem sudija.

Podaci za  
2017.  
godinu

Vlada je Srednjoročnim planom racionalizacije pravosudne mreže planirala nove izmjene Zakona o sudovima za mart 2019. godine.

Nadležne institucije i dalje izvještavaju da se metod slučajne dodjele predmeta primjenjuje u svim sudovima. Međutim, **raspored poslova u svim sudovima ne omogućava potpunu primjenu metode slučajne dodjele predmeta**. Ovo posebno u odnosu na sudove sa malim brojem sudija, ali i u nekim većim sudovima. Iz godišnjih rasporeda poslova za 2017. godinu u tri osnovna suda sa troje sudija<sup>29</sup> se vidi da **pojedine sudije i dalje rade samo određene vrste predmeta**, što ne bi bilo moguće da se zaista vrši slučajna dodjela predmeta kroz PRIS. Takođe i u većim sudovima je slučaj da samo jedan sudija ili jedno vijeće postupa po jednoj vrsti predmeta<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Žabljak, Kolašin i Plav

<sup>30</sup> Iz godišnjih rasporeda poslova u sudovima za 2017. godinu utvrđuje se da neki sudovi imaju samo jednog sudiju za maloljetnike, kao što su Apelacioni sud Crne Gore i osnovni sudovi u Nikšiću i Podgorici. U Vrhovnom sudu Crne Gore po tužbama za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, postupa samo jedno vijeće od troje sudija tog suda, dok u Osnovnom sudu u Baru predsjednik suda postupa u svim predmetima uslovnog otpusta i u svim predmetima za određivanje mjera tajnog nadzora. U Osnovnom sudu u Bijelom Polju samo jedan sudija radi vanparnične predmete a u Osnovnom sudu u Danilovgradu jedan je krivični sudija.

**Komisija za kontrolu slučajne dodjele predmeta, koju je imenovao Sudski savjet, nije vršila kontrolu u prvih devet mjeseci 2017. godine.**

Ministarstvo pravde je sprovelo inspekcijski nadzor primjene slučajne dodjele predmeta od strane sudova u 34 slučaja. Samo u jednom slučaju je utvrđena nepravilnost koja se odnosi na slučajnu dodjelu predmeta u Sudu za prekršaje u Podgorici – u kome se predmeti ne dodjeljuju kroz PRIS.<sup>31</sup>

Nevladine organizacije koje prate primjenu Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 navode da nakon unapređenja PRIS-a u 2016. godini stranka može neposredno da se uvjeri u slučajnu dodjelu predmeta prilikom predaje inicijalnog akta, sa izuzetkom sudova više instance u kojima to još nije moguće.<sup>32</sup>

Sudski savjet je u 2016. godini formirao Komisiju koja je sačinila izvještaj o slučajnoj dodjeli predmeta za prvih osam mjeseci 2016. godine<sup>33</sup>, dok u preostalom periodu nije vršena kontrola.

U Izvještaju se navodi da u Višem sudu u Podgorici sve predmete po žalbi na rješenje o pritvoru prema godišnjem rasporedu zadužuje jedan sudija. Takođe se navodi da je u Osnovnom sudu u Podgorici izvršena preraspodjela više predmeta na osnovu rješenja predsjednika suda kojim je odlučeno da svaki sudija parničnog odjeljenja po svom izboru preda 20 predmeta novom sudiji, kao i da sve sve predmete u ovom sudu sa oznakom „R“<sup>34</sup> radi jedan sudija i oni se dodjeljuju samo njemu. Sve prethodno navedeno predstavlja primjere koji pokazuju da se **metoda slučajne dodjele predmeta ne primjenjuje uvijek i bez izuzetka, i to ne samo u sudovima sa troje i manje sudija, nego i u velikim sudovima sa više sudija**. Uprkos tome, Komisija tvrdi da kontrolom nijesu utvrđene povrede slučajne dodjele predmeta.

Ovlašćeni službenici Ministarstva pravda, koji vrše nadzor u sudovima, tokom 2015. i 2016. godine, nijesu utvrdili nepravilnosti kada je u pitanju slučajna dodjela predmeta. Naime, iz Ministarstva navode, da se u svim sudovima, predmeti dodjeljuju u rad putem elektronske slučajne dodjele predmeta kroz PRIS, koja se vrši istovremeno sa unosom predmeta u informacioni sistem – izuzev u sudovima za prekršaje<sup>35</sup>. Ministarstvo pravde u svom posjedu nema posebni izvještaj o sprovedenom nadzoru, već pravosudni inspektori Ministarstva pravde nakon obavljenog nadzora sačinjavaju zapisnike o izvršenom nadzoru. Postoji 57 takvih zapisnika koji su dostavljeni MANS-u, od čega je u 25 slučajeva predmetnim sudovima naloženo preduzimanje mjera u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti koje su se odnosile na manje nedostatke u arhiviranju i vođenju upisnika, dok nije utvrđena nijedna nepravilnost koja se odnosi na slučajnu dodjelu predmeta kroz PRIS. U ostalim slučajevima Ministarstvo nije utvrdilo bilo kakve nepravilnosti.

U prethodnom MANS-ovom izvještaju je prepoznato da se u praksi 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 predmeta<sup>36</sup>. Prema podacima

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

<sup>31</sup> Slučajna dodjela predmeta se vrši na način što se dnevno prispjeli zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka dodjeljuju po redu podnošenja prvog zahtjeva, postujući azbučni red početnih slova prezimena sudija.

<sup>32</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokument dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

<sup>33</sup> Nadležna Komisija je izvršila kontrolu u Višem sudu u Podgorici, te osnovnim sudovima u Podgorici, Baru, Ulcinju, Beranama i Kolašinu.

<sup>34</sup> Određeni vanparnični predmeti

<sup>35</sup> U sudovima za prekršaje kod kojih je vršen nadzor Slučajna dodjela predmeta se vrši na način što se dnevno prispjeli zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka dodjeljuju po redu podnošenja prvog zahtjeva, postujući azbučni red početnih slova prezimena sudija.

<sup>36</sup> Veselin Radulović, advokat iz Podgorice.

koje su nam sudovi naknadno dostavili, takav je slučaj sa izmjenom rasporeda poslova za 2015. godinu za Osnovni sud u Baru, gdje se vidi da je jedna sudija<sup>37</sup> preuzela sve nezavršene<sup>38</sup> krivične predmete<sup>39</sup> drugog sudijskog<sup>40</sup> kojem je krajem 2015. godine prestala sudijska funkcija.

Takođe, i Evropska komisija je izrazila zabrinutost da praksa Vrhovnog suda da vrši preraspodjelu velikog broja predmeta između sudova, radi smanjenja broja zaostalih predmeta u najopterećenijim sudovima predstavlja rizik da se povrijedi pravo na dodjeljivanje slučajnog sudijskog po zakonu<sup>41</sup>.

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. godine<sup>42</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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**<sup>43</sup>, 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 predmeta<sup>44</sup>.

**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 ovlašćenog službenika Ministarstva pravde, može izvršiti kontrolu sistema slučajne raspodjele.<sup>45</sup>

Vlada od 2014. godine, navodi da u izvještajima 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

**Podaci o izuzeću sudija dostupni su samo za prvu polovinu godine. U ovom period nastavljen je trend visokog broja odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija, dok podaci o broju izuzetih tužilaca i dalje nisu dostupni javnosti.**

Podaci  
za 2017.  
godinu

Podnijeta su ukupno 1097 zahtjeva za izuzeće sudije, a 699 zahtjeva je usvojeno. **Vrhovno državno tužilaštvo je odbilo da nam dostavi informacije o izuzeću tužilaca.**

<sup>37</sup> Sudija Tamara Spasojević

<sup>38</sup> Na dan 19.03.2015.godine

<sup>39</sup> "K", "KI", "KRI", "KM" i "KIM"

<sup>40</sup> Sudija Nikola Strugara

<sup>41</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori*, Brisel, 9. novembra 2016. godine.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Veselin Radulović, advokat iz Podgorice.

<sup>45</sup> 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.hracion.org/wp-content/uploads/Slucajna\\_raspodjela\\_5\\_maj\\_2015\\_F.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Slucajna_raspodjela_5_maj_2015_F.pdf).

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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za  
period  
od 2013.  
do 2016.  
godine)

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 zahtjev<sup>46</sup>. U kompletnoj 2016. godini u 1632 predmeta je traženo izuzeće sudije, od čega je u 1000 predmeta zahtjev usvojen.

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 sudija<sup>47</sup>, a samo u jednom slučaju je usvojen zahtjev za izuzeće i to na zahtjev samog tužioca.

### 1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije pokrenut ni jedan postupak protiv sudija ili tužilaca zbog netačnog prijavljivanja imovine, iako su prema zvaničnim podacima provjereni svi njihovi imovinski kartoni. Takođe, u istom periodu nije bilo pokretanja novih disciplinskih postupaka protiv sudija ili tužilaca.** U prethodnom periodu pokrenut je izuzetno mali broj prekršajnih postupaka zbog netačnog prijavljivanja imovine i samo jedan je rezultirao zanemarljivom novčanom kaznom, disciplinskih postupaka nije bilo u sudstvu, a u tužilaštvu je svega jedan pravosnažno okončan simboličnom novčanom kaznom.

Podaci za  
2017.  
godinu

Agencija za sprječavanje korupcije navodi da su svih 476 sudija i tužilaca ispunili svoje obaveze i dostavili Izvještaje o prihodima i imovini za 2016. godinu, do kraja marta ove godine. Agencija tvrdi da je izvršila administrativnu provjeru izvještaja za sve sudije i tužioce. Pokrenut je prekršajni postupak za jednog sudiju zbog nedostavljanja Izvještaja u pisanoj formi, iako je blagovremeno dostavio elektronski izvještaj. Agencija je pokrenula jedan prekršajni postupak protiv člana Tužilačkog savjeta koji nije dostavio Izvještaj u imovini u zakonom propisanom roku. U medijima se navodi da je Agencija za sprečavanje korupcije još 29. juna konačnom odlukom utvrdila da je član Tužilačkog savjeta<sup>48</sup> izabran iz reda uglednih pravnika, prekršio Zakon o sprečavanju korupcije jer nije prijavio Agenciji izvještaj o prihodima i imovini za 2016. Mediji navode da nakon što je Agencija obavijestila Tužilački savjet da u roku od 60 dana preduzme mjere iz svoje nadležnosti i obavijesti je, kao i Skupštinu, šta su učinili, slučaj je tu i stao<sup>49</sup>.

**U ovom periodu nije bilo izrečenih prekršajnih sankcija.**

Agencija navodi da je do kraja juna takođe izvršila kompletnu provjeru tačnosti i

<sup>46</sup> Nema podataka o podnijetom broju zahtjeva u toj godini.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Novak Bego Laković

<sup>49</sup> Ajković, Danilo, *Tužilački savjet zataškao kršenje zakona svog člana*, Portal FOS media, Podgorica 21. 11. 2017. godine

potpunosti podataka iz izvještaja za svega osam sudija i dva tužioca i nije utvrdila bilo kakve nepravilnosti, pa nije bilo ni prekršajnih postupaka po ovom osnovu.

Agencija nije pokretala postupke za sudije i tužioce kod kojih je postojalo uvećanje nepokretne imovine za preko pet hiljada eura u odnosu na prethodnu godinu. Dokaze o osnovima sticanja o novostečenoj imovini dostavilo je troje sudija i dva tužioca i Agencija izvršila kontrolu navedene dokumentacije i konstatovala da su na zakonit način stekli imovinu.

U ovom periodu **nije sproveden nijedan disciplinski postupak protiv sudije zbog nepoštovanja odnosno utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine**. Tužilački savjet nije pokretao nove postupke za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca u prvih devet mjeseci 2017. godine.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

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

U 2016. godini je pokrenut jedan **disciplinski postupak protiv tužioca** zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine. Postupak je okončan je usvajanjem optužnog predloga disciplinskog tužioca, i izrečena je disciplinska sankcija, tj novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca.

U toku 2016. godine Agencija za sprječavanje korupcije je izvršila provjeru svih 338 sudija i pet sudija kojima je prestala funkcija, kao i 142 tužioca. Prema navodima Agencije, sve sudije i tužioci su u zakonom propisanom roku dostavili izvještaje o prihodima i imovini.

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 tužioci 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**.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 prvih devet mjeseci nisu utvrđena kršenja etičkih kodeksa od strane sudija, dok u istom periodu protiv tužilaca nisu čak ni vođeni postupci zbog kršenja Etičkog kodeksa.** U ranijem izvještajnom periodu ukazano je na to da su u vrlo rijetkim slučajevima utvrđena kršenja etičkih kodeksa od strane sudija, odnosno tužilaca, a čak i tada disciplinski postupci nijesu vođeni. Građani još uvijek nijesu dovoljno informisani o Etičkim kodeksima sudija i tužilaca.

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine, pokrenuta su četiri postupka za povredu Etičkog kodeksa sudija, u tri predmeta je utvrđeno da nema povrede, dok je jedna inicijativa odbačena. U ovom periodu nisu inicirani disciplinski postupci za kršenje odredaba Etičkog kodeksa.

U prvih devet mjeseci ove godine **nije bilo inicijativa za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa državnih tužilaca.** Tužilački savjet navodi da je jedan disciplinski postupak započet u prethodnom periodu u toku, ali ovaj disciplinski postupak se ne odnosi na povredu Etičkog kodeksa a sam postupak je iniciran krajem 2016. godine.

U prva tri kvartala 2017. godine organizovano je pet obuka o poštovanju Etičkog kodeksa sudija, odnosno državnih tužilaca kojima su prisustvovala 74 učesnika. Nijesu **rađene posebne brošure za podizanje svijesti građana o mehanizmima kontrole rada sudija i državnih tužilaca u pogledu poštovanja etičkog kodeksa.** Nevladine organizacije su izradile brošuru koja informiše građane kome se žaliti na nerad, između ostalih, sudija i tužilaca. Navedena brošura se dijelom osvrće i na Etički kodeks sudija i tužilaca.<sup>50</sup>

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavlivanja  
prethodnog  
izvještaja

U 2016. godini Sudski savjet nije izrađivao Analizu poštovanja etičkog kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija. Umjesto analize, Komisija za etički kodeks sudija nam je dostavila izvještaj o radu za 2016. godinu u kojem se navode informacije o postupanjima po 19 podnijetih inicijativa u prethodnom periodu. Pomenuti izvještaj ne sadrži posebni dio o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija.

Izvještaj o radu Komisije za Etički kodeks za 2016. godinu, sadrži podatke o dva predmeta u kojima je Komisija ranije postupala, kao i niz zaključaka koje je donijela Komisija, ali ne sadrži osvrt o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane tužilaca.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 predmetima<sup>51</sup>. **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

<sup>50</sup> Brošuru "Kome se žaliti na (ne)rad sudija, suda, državnih tužilaca, advokata, notara, javnih izvršitelja, sudskih vještaka i posrednika" su pripremili NVO CEMI i NVO HRA.

<sup>51</sup> Ek.br.10/16 Podgorica, 07. 10.2016. godine,



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**<sup>52</sup>.

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 inicijativa<sup>53</sup> 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 nijesu 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**<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Nije poznato na koji period se odnosi njihova analiza.

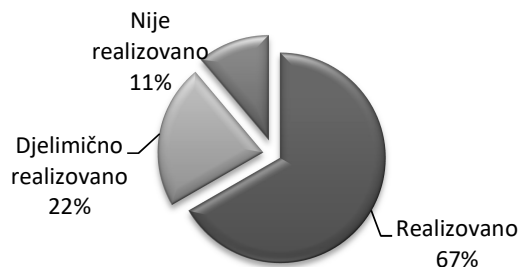
<sup>54</sup> Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2016. godine. Dokument dostupan na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2016.pdf>.

### 1.3. ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo razrješenja sudija ili tužilaca. Jedan sudija je disciplinski sankcionisan simboličnom novčanom kaznom, dok protiv tužilaca nisu vođeni disciplinski postupci.

*U ovoj oblasti realizovano je šest mjera, dvije su djelimično realizovane, a jedna mjera nije realizovana.*

*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

U prva tri kvartala 2017. godine nije razriješen ni jedan sudija ili tužilac. Završen je jedan disciplinski postupak protiv sudije, koji je rezultirao simboličnom novčanom kaznom. Disciplinskih postupaka protiv tužilaca nije bilo. U prethodnom izvještaju je navedeno da su novim zakonima preciznije propisani razlozi za razrješenje sudija i tužilaca, ali ni da u prethodnom periodu nije bilo razrješenja, a od imenovanja novih rukovodioca tužilaštva ni jedan tužilac nije sankcionisan kroz disciplinski ili bilo koji drugi postupak.

Podaci za  
2017.  
godinu

Po informacijama Sudskog savjeta u prvih devet mjeseci 2017. godine je pokrenut **jedan postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije**, za koji je izrečena novčana kazna u iznosu od 20% od zarade sudije u trajanju od tri mjeseca. Kazna je izrečena jer je sudija trostruko prekoračio zakonom propisani rok za izradu odluke u osam parničnih i dva krivična predmeta.

Tužilaštvo navodi da je u ovom periodu pokrenut jedan postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca koji nije pravosnažno okončan. Međutim, prema dostupnim podacima ovaj postupak je iniciran u poslednjim danima 2016. godine.

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo razrješenja sudija ili državnih tužilaca.**

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U 2016. godini je podniet jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Nakon sprovedenog postupka Disciplinsko vijeće je predlog odbacilo i utvrdilo se isti treba smatrati Inicijativom za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija. U samoj Odluci<sup>55</sup> nedostaju informacije pa je ona nerazumljiva, nemoguće je ispitati njenu zakonitost i pravilnost. Naime, iz same Odluke se ne može vidjeti za koju radnju je sudija prijavljen, na osnovu čega je disciplinski tužilac utvrdio da se ne radi o disciplinskom prekršaju, zašto se disciplinsko vijeće složilo sa takvom ocjenom<sup>56</sup>, kao ni zašto se smatra da predlog treba dostaviti Komisiji za Etički kodeks.

<sup>55</sup> Broj: 03.2- 2304/16 od 09.06.20.16. godine

<sup>56</sup> Po Zakonu disciplinsko vijeće može da se ne složiti sa ocjenom disciplinskog tužioca i obaveže ga da podnese optužni akt

U poslednjim danima 2016. godine, pokrenut je jedan disciplinski postupak protiv tužioca zbog nepoštovanja ili utvrđenih nepravilnosti kod obaveze prijavljivanja imovine. Postupak je okončan usvajanjem optužnog predloga disciplinskog tužioca i izrečena je disciplinska sankcija, tj. novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca. Tužilački savjet nam je zabranio pristup odlukama Disciplinskog vijeća iz prethodnog perioda, proglašavajući ih tajnim.

U izvještaju NVO Akcija za ljudska prava i Centar za Monitoring i istraživanje o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 se zaključuje da radnje disciplinskih prekršaja za sudije i državne tužioce koje su opisane nijesu precizne i da se ne razlikuju od povreda Etičkih kodeksa, što stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. Ovo pogoduje tendencijama da se pribjegava kažnjavanju za kršenje etike, koje ne podrazumijeva sankciju, umjesto da se pokreće disciplinski postupak<sup>57</sup>, navodi se u izvještaju.

U medijima se je istaknut problem odbacivanja krivičnih prijava zbog zastarijevanja i nepostojanja odgovornosti u tužilaštvu za te propuste. Naime u posljednjih pet godina od 10.231 prijava, zbog zastare odbačeno je čak 7.047 slučajeva<sup>58</sup> uključujući neke koji su se odnosili na korupciju na visokom nivou. Međutim nema podataka da su preduzete bilo kakve mjere protiv tužilaca zaduženih za te predmete.

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

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

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 tužioca<sup>59</sup> i Specijalnog državnog tužioca<sup>60</sup> 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.

### 1.3.2. Funkcionalni imunitet sudija i tužilaca

**Nije bilo razrješenja sudija ni tužilaca, niti njihovog pozivanja na funkcionalni imunitet, kako tokom prva tri kvartala 2017. godine tako ni u ranijem periodu.**

<sup>57</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

<sup>58</sup> U ovom period je zastarjelo i nekoliko veoma značajnih predmeta kao što su krivična prijava koja se odnosi na hipoteku zemljišta Solane, postupak za masovno prebijanje pritvorenika u ZIKS-u, nestanak dvoje djece iz JU "Komanski most".

<sup>59</sup> Ivica Stanković je 7. oktobra 2014. godine izabran za Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore.

<sup>60</sup> Milivoje Katnić je 23. juna 2015. godine izabran za Glavnog specijalnog tužioca Crne Gore.

Podaci  
za 2017.  
godinu

Nije bilo slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

Kao i u prethodne tri godine, i u ovom periodu **nijesu izrečene disciplinske sankcije razrješenja sudija i tužilaca.**

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za  
period  
od 2013.  
do 2016.  
godine)

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

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

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

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

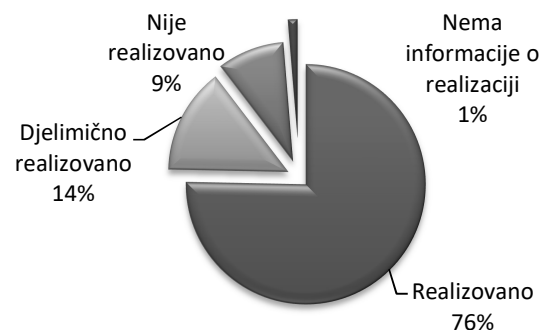
**U toku 2014., 2015. i 2016. godine nije razriješen ni jedan sudija niti državni tužilac.** Ipak, Vlada cijeni da se postupci za utvrđivanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija realizuju u kontinuitetu.

## 1.4. PROFESIONALIZAM, STRUČNOST I EFIKASNOST U PRAVOSUĐU

Za prvih devet mjeseci 2017. godine nijesu sačinjavani mjesečni i kvartalni statistički izvještaji o radu sudova, što je suprotno Uputstvu o izradi statističkih izvještaja. Nije vršeno testiranje Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) niti je vršeno istraživanje zadovoljstva njegovih korisnika. U istom periodu nijesu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji bi opravdali postojanje nekog suda, dok se iz dostavljenih dokumenata vidi da se broj neriješenih predmeta starijih od tri godine povećava. Imenovan je jedan javni izvršitelj, postojeći su uvezani u jedinstveni informacioni sistem, ali i dalje nema statističkih podataka o njihovom radu. Iako je bilo zapošljavanja novog kadra u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, ova institucija nije popunila sva sistematizovana radna mjesta.

*U ovoj oblasti realizovano je 58 mjera, djelimično je sprovedeno 11, sedam nije realizovano, a o sprovođenju jedne mjere nema informacija.*

*Prema ocjenama Vlade realizovano je 55 mjera, 14 se realizuje u kontinuitetu, četiri je djelimično sprovedeno, tri nije realizovano, a za jednu mjeru nije data ocjena.*



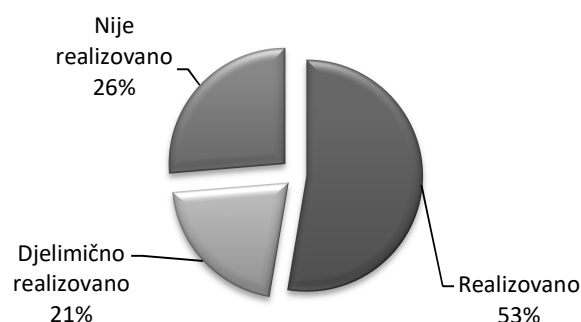
Grafik 7: Realizacija mjera u oblasti  
1.4. Profesionalizam, stručnost i efikasnost u pravosuđu

### 1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika

Za prvih devet mjeseci 2017. godine nijesu sačinjavani mjesečni i kvartalni statistički izvještaji o radu sudova, što je suprotno Uputstvu o izradi statističkih izvještaja. U istom periodu nije vršeno testiranje Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) niti su rađene ankete o zadovoljstvu njegovih korisnika. U prethodnom izvještaju je navedeno da se statistički izvještaji o radu sudova 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 nijesu pouzdani. Postoje neki indikatori za mjerenje opterećenosti rada sudija, ali u praksi nije obezbijeđeno da sudije budu ravnomjerno opterećene. Nijesu povećani administrativni kapaciteti potrebni za razvijanje i održavanje PRIS-a, što onemogućava sprovođenje niza reformi u pravosuđu.

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

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



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

Podaci za  
2017. godinu

**Sudski savjet nas je informisao da se izvještaji o radu sudova rade polugodišnje i godišnje, ali ne i kvartalno odnosno mjesečno**, kao što je propisano Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova<sup>61</sup>. **Izvještaj za prvu polovinu 2017. godine** ne sadrži sve podvrste koje su obavezne prema CEPEJ smjernicama, jer nema pregleda posebno za brakorazvodne parnice, otkaze, krađe, ubistva. U prethodnim godinama nije bila praksa da Sudski savjet izrađuje polugodišnje izvještaje.

Sudski savjet navodi da je godišnji izvještaj o radu sudova za 2016. urađen u skladu sa CEPEJ smjernicama i da se podaci iz Izvještaja koriste kao osnova za donošenje velikog broja strateških odluka, iako nema informacija o kojim odlukama se radi. **Međutim, u Izvještajima Sudskog savjeta predmeti nijesu podijeljeni na vrste i podvrste kako se traži smjernicama.**

Nije bilo aktivnosti ka unaprijeđenju PRIS-a za statističko izvještavanje u skladu sa propisom o postupcima, metodama i rokovima za prikupljanje statističkih podataka koji je u skladu sa CEPEJ smjernicama. Sudski savjet navodi da jedini indikator po CEPEJ-u koji PRIS ne može proizvesti jeste indikator koji zahtijeva da svaki sud ima svoj budžet, što još uvijek nije odobreno od strane Ministarstva finansija. **PRIS nije testiran**, iako je u prethodnoj godini izvještavano da se sa testiranjem čeka zbog završetka Studije mjerenja složenosti predmeta - koja je i zvanično završena u 2016. godini. Sudski savjet sada navodi da je **realizacija ove aktivnosti predviđena Akcionim planom nove strategije informaciono -komunikacionih tehnologija za 2019. godinu, kroz izradu novog informacionog sistema.**

Prema Vladinom izvještaju, realizacija i potpuna implementacija mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija će tek biti moguća u okviru implementacije novog informacionog sistema pravosuđa (ISP) jer PRIS ne može tehnički podržati ove promjene.

U prvih devet mjeseci 2017. godine su zaposlena dva službenika u odjeljenju za održavanje PRIS-a u Sekretarijatu Sudskog savjeta. **Vlada navodi da su od 2014. godine do sad zaposlena tri službenika koja se bave održavanjem PRISa a da su u istom periodu dva programera napustila ovo odjeljenje.** Ovo znači da fali još pet od

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

planiranih šest zapošljavanje na održavanju PRIS-a, a sa punom realizacijom ove mjere kasni više od godinu dana.

Ni u prva tri kvartala 2017. godine, kao i prethodne dvije godine, **nijesu vršene ankete o nivou zadovoljstva korisnika PRIS-a.**

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

Da nedostaci u PRIS-u utiču na pouzdanost i konzistentnost sudske statistike je prepoznato i u samoj Strategiji informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020. U Strategiji se navodi da se nedostaci PRIS-a ogledaju u njegovoj nekompletnosti, da se uporedo sa elektronskom je i dalje zastupljena ručna obrada podataka, da postoji nekonzistentnost u struktuiranju podataka u sistemu, redundantnost podataka i neadekvatno ažuriranje istih, kao i nepostojanje dokumentacije o izmjenama na sistemu.<sup>62</sup>

Takođe, prema navodima medija i eksperti EU su ukazivali da **baza crnogorskog PRIS-a sadrži podatke koji nisu dokumentovani**, kao i da je sistem zastario. „Ovo bi moglo da znači da je neko dodavao podatke u sistem, što nije praćeno dokumentacijom“, navela je ekspertkinja Evropske unije.<sup>63</sup>

Podaci za  
2016. godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Sudski savjet nam je, na zahtjev da dostavi indikatore za mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za rješavanje određene vrste predmeta, dostavio Studiju mjerenja složenosti predmeta. U Studiji se navodi da su utvrđeni kriterijumi za ocjenu složenosti predmeta i prosječno vrijeme za rješavanje određenih vrsta predmeta i da su oni osnova za indikatore za mjerenje opterećenosti rada sudija. Međutim, u Studiji **indikatora za mjerenje opterećenosti rada sudija nisu konkretno navedeni**. Koliko je neki sudija radno opterećen može se samo uopšteno zaključiti na osnovu ocjene predmeta koje ima u radu i prosječnog vremena koje je potrebno da ih završi. Ipak, takav zaključak i ocjena su podložni stalnim promjenama jer svaki sudija konstantno dobija nove predmete različite vrste složenosti. Takođe, **predmeti iz nadležnosti Apelacionog suda Crne Gore nisu bili predmet rada Studije**, tako da za predmete rada toga suda nema indikatora i kriterijuma za ocjenu složenosti i vremena potrebnog za rješavanje, pa se opterećenost rada sudija ne može ni uopšteno utvrđivati.

Studija ne sadrži preporuke za uspostavljanje standarda rada za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta, iako Sudski savjet navodi suprotno.

Vlada tvrdi da su novembru 2016. uspostavljeni standardi za potrebno vrijeme postupanja u različitim vrstama predmeta usvajanjem Metodologije okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija. **Metodologija sadrži samo okvirne odredbe u dijelu obaveznosti njene primjene i osnovnih modaliteta kriterijuma kategorija i**

<sup>62</sup> Podsystemi PRIS-a za Državno tužilaštvo i za Zavod za izvršenje krivičnih sankcija nisu intenzivno razvijani posljednjih nekoliko godina, niti su u odgovarajućim podsystemima implementirane izmjene zakonske regulative vezane za rad ovih organa. U okviru svojih aktivnosti Služba za IKT i multimediju Vrhovnog državnog tužilaštva izvršila je nabavku i instalaciju mrežnih uređaja, kao i uspostavljanje sigurnih komunikacionih kanala između tužilaštava, kao i prema Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ostatak pravosudnih organa i dalje koristi mrežu državnih organa. Strategijom je predviđeno da će se ISP sastojati od četiri osnovna podsystema i to podsystem: za Ministarstvo pravde; za sudstvo koji treba da uključi sve sudove u Crnoj Gori i Sudski Savjet Crne Gore; za državno tužilaštvo koji treba da uključi sva državna tužilaštva, Specijalno državno tužilaštvo i Tužilački savjet; kao i podsystem za Zavod za izvršenje krivičnih sankcija.

<sup>63</sup> Maja Boričić, Sudske podatke mijenjali bez pokrića, Portal Vijesti, 20. 03. 2017. godine  
<http://www.vijesti.me/vijesti/sudske-podatke-mijenjali-bez-pokrica-929879>

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

Sudski savjet je na tri rasprave prezentovao rezultate mjerenja opterećenosti sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta sprovedenih u pilot sudovima, a na pomenutim raspravama je bilo 110 učesnika.

Sudski savjet je u januaru 2015. godine usvojio Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). 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 nijesu dostupni podaci o ukupnoj dužini postupaka. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni. Komisija navodi da je junu 2016. godine usvojena nova IT strategija za zamjenu Pravosudnog informacionog sistema (PRIS-a)<sup>64</sup>.

**Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)**

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 savjet<sup>65</sup>. 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 sudija<sup>66</sup>. 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 sudova<sup>67</sup>. 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 nijesu 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

<sup>64</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori*, Brisel, 9. novembra 2016. godine.

<sup>65</sup> Nema podataka da su održane stručne rasprave prije nego što je Sudski savjet usvojio pomenute Preporuke.

<sup>66</sup> 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 sprovoditi studija. Međutim o samim indikatorima za mjerenje opterećenosti sudija nije održana stručna rasprava.

<sup>67</sup> 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.



kada se implementira novi informacijski sistem. Sa realizacijom ove mjere se kasni već godinu dana.

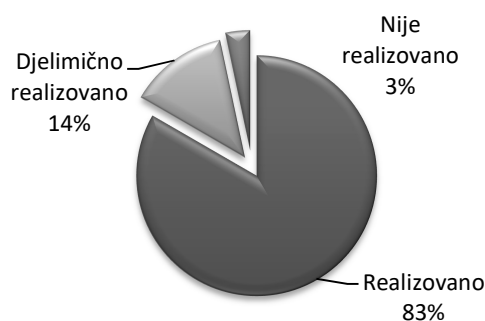
**Nijesu povećani administrativni kapaciteti potrebni za razvijanje i održavanje PRIS-a.** U IT sektoru Sekretarijata Sudskog savjeta na poslovima vezanim za PRIS je zaposleno samo tri službenika od planiranih šest. U Vladi navode da novi kadrovi nisu zaposleni jer nema sredstava u budžetu, a novac nije 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.

#### 1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nisu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji bi opravdali postojanje nekog suda. Za ovaj period nema podataka o trajanju sudskih postupaka, ali se iz dostavljene dokumentacije vidi da se broj nezavršenih predmeta koji su stariji od tri godine povećava.** U prethodnom izvještaju je objašnjeno da 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 realizovano je 25 mjera, djelimično su sprovedene četiri mjere, a dvije nisu realizovane.*

*Prema ocjenama Vlade realizovane su 24 mjere, za pet navodi da se realizuju u kontinuitetu, jedna je djelimično sprovedeno, a jedna mjera nije realizovana.*



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

Podaci za  
2017. godinu

Zakonom o javnim izvršiteljima predviđeno je imenovanje 32 izvršitelja, a do kraja septembra je imovano njih 30.

Ministarstvo pravde nije još uvijek izradilo izvještaj o realizaciji mjera iz Srednjoročnog plana racionalizacije pravosudne mreže za period 2017-2019. Prema navodima ove institucije, realizacija mjera iz Srednjoročnog plana racionalizacije pravosudne mreže, pratiće se kroz Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018. godine<sup>68</sup>. Prema informacijama Sudskog savjeta u Crnoj Gori postoji 25 sudova za koje je određeno 325 sudijskih mjesta. U maju 2017. godine u sudovima je bilo 1346 administrativnog osoblja - što je porast za gotovo trideset novozaposlenih u odnosu na januar 2017. godine. Prema dostupnim informacijama, **još uvijek nisu utvrđeni kriterijumi za određivanje najmanjeg broja sudija koji opravdava**

<sup>68</sup> Komentar Ministarstva pravde na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

postojanje suda.

**Sudski savjet nam nije dostavio podatke o trajanju sudskih postupaka u sudovima u toku prve polovine 2017. godine, a navedeni podaci nisu dostupni ni u polugodišnjem izvještaju o radu sudova.**

Informacije koje su dostupne o broju neriješenih slučajeva starijih od tri godine za prvih šest mjeseci 2017. godine, mogu ukazati na nepouzdanost sudske statistike koja se dobija u okviru PRIS-a. Naime, Sudski savjet je MANSu dostavio informaciju da je u periodu od 01. januara do 23. juna 2017. godine, bilo 4247 neriješenih predmeta starijih od tri godine, dok su Vladi izvijestili da na dan 25. juna 2017. godine bilo 4202 neriješena predmeta starija od tri godine<sup>69</sup>. Treću, i opet različitu informaciju, je Sudski savjet dao u svom polugodišnjem izvještaju u kome navodi da je ostalo 4092 neriješena predmeta starijih od tri godine.

Takođe, dostavljene brojke ukazuju da se **tokom 2017. godine povećava broj nezavršenih predmeta starijih od tri godine** koji je krajem 2016. godine iznosio nešto više od 3200 predmeta.

Osnovni sudovi u Podgorici, Nikšiću, Baru i Beranama su dostavili programe rješavanja predmeta starijih od tri godine, dok su u ostalim sudovima planovi rješavanja zaostalih predmeta sastavni dio planova rada za tekuću godinu. Od svih sudova koji su dostavili informacije, jedino Osnovni sud u Rožajama nema nezavršenih predmeta starijih od tri godine<sup>70</sup>. Navedeni programi i planovi su dostupni na internet stranicama sudova. Vlada navodi da navodi da predsjednici sudova preko kontrolnih ekrana, putem PRIS-a u, svakom trenutku imaju mogućnost uvida u rješavanje zaostalih predmeta. Putem PRIS-a je moguće pratiti i dobijati izvještaje o broju zaostalih predmeta, broju riješenih i neriješenih predmeta, a polugodišnji o rješavanju ovih predmeta će biti izrađen u julu. MANS-u je samo osam sudova dostavilo izvještaje i tabelarne prikaze o rješavanju predmeta starijih od tri godine<sup>71</sup>.

Sudski savjet je donio jednu odluku kojom je jednog sudiju iz manje opterećenog Osnovnog suda u Bijelom Polju poslao u Osnovni sud u Podgorici do sredine septembra 2017. godine. Do kraja septembra je delegirano 1553 predmeta iz sudova koji imaju veće zaostatke u sudove koji su manje opterećeni.

Nema bilo kakvih dostupnih informacija o alternativnom rješavanju sporova u prva tri kvartala 2017. godine.

Upravni odbor Centra za posredovanje je donio Plan obuke za posrednike, sudije, državne tužioce i advokate za 2017. godinu. Centar je organizovao sedam seminara, ali nema potpunih podataka o broju sudija i predstavnika zaštitnika imovinsko pravnih-interesa Crne Gore koji su učestvovali. Centar za posredovanje je distribuirao svim sudovima brošure o posredovanju u krivičnim postupcima.

<sup>69</sup> Ostaje pitanje kako je moguće da je u svega dva dana vikenda riješeno 45 predmeta starijih od tri godine.

<sup>70</sup> Osim tri predmeta izvršenja krivičnih sankcija kazne zatvora u kojima je sud sproveo sve mjere radi njihovog okončanja. Naime, raspisane su nacionalne i međunarodne potjernice za osuđenim licima.

<sup>71</sup> Osnovni sud u Baru, Osnovni sud u Kotoru, Osnovni sud u Bijelom Polju, Osnovni sud u Pljevljima, osnovni su u Podgorici, Osnovni sud u Ulcinju, Osnovni sud u Herceg-Novom i Apelacioni sud,

Brošure su distribuirane i u svim osnovnim državnim tužilaštvima.

Centar navodi da podatke o posredovanju može dati samo za sporove koji su upućivani njima na posredovanje. Kada je riječ o sporovima koji su upućivani na posredovanje sudovima, praksa je da se izvještaji dostavljaju tek krajem godine. U prva tri mjeseca 2017. godine Centru za posredovanje je proslijeđeno 36 predmeta od kojih je 12 završeno postignutim sporazumom, u devet slučajeva nije postignut sporazum, a u 15 predmeta stranke nijesu prihvatile da svoj spor rješavaju u postupku posredovanja.

Privredna komora je u cilju promocije arbitraže distribuirala brošure koje sadrže opšte informacije o arbitraži, a u cilju afirmacije i promocije arbitraže kao načina rješavanja sporova, predstavnici Arbitražnog suda pri Privrednoj komori Crne Gore učestvovali su na međunarodnim seminarima i sastancima o arbitraži. Na sjednicama Odbora udruženja Privredne komore Crne Gore održana je prezentacija o sudovima pri Privrednoj komori Crne Gore.

Podaci za  
2016. godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U martu 2017. godine je urađen Izvještaj o radu javnih izvršitelja u 2016. godini<sup>72</sup>, a Vlada je u cilju praćenja efekata rada javnih izvršitelja izradila Analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja koja se odnosi na period oktobar 2015. – decembar 2016. godine. U Analizi se navodi da, kada su u pitanju rezultati rada osnovnih sudova i Privrednog suda u rješavanju izvršnih predmeta može se konstatovati da je reforma sistema izvršenja ostvarila svoj cilj, jer su sudovi bili ažurni u rješavanju primljenih izvršnih predmeta, a istovremeno su u značajnoj mjeri smanjili zaostatak ove vrste predmeta iz prethodnog perioda. Onovni sudovi su u posmatranom periodu imali ukupno u radu 124.396 predmeta na osnovu vjerodostojne isprave od čega je 99,8% prenijeto iz prethodnog perioda. Od navedenog broja u posmatranom periodu je riješeno 83.055, odnosno gotovo 68% . Ministarstvo navodi da je na ovaj način značajno smanjen zaostatak iz prethodnog perioda i da se očekuje da će u narednom periodu, uz ovakvu dinamiku, biti riješeni gotovo svi predmeti na osnovu vjerodostojne isprave. Privredni sud je u ovom periodu po vjerodostojnoj ispravi imao u radu 16 predmeta od čega su ostala neriješena samo dva predmeta. Po izvršnoj ispravi, osnovni sudovi su imali ukupno u radu 3814 predmeta od čega je iz prethodnog perioda prenijeto 2177 predmeta ili 57%. Po izvršnoj ispravi riješeno je preko 84% predmeta. Ažurnost osnovnih sudova u rješavanju ove vrste predmeta je povećana sa 78% na 197%. U istom periodu, Privredni sud je imao u radu 325 predmeta po izvršnoj ispravi, od čega je riješeno gotovo 95% predmeta.

**Podaci iz Izvještaja o radu Sudskog savjeta o trajanju postupaka u 2016. godini nijesu uporedivi sa podacima dostupnim iz prethodnih godina pa nije moguće utvrditi da li se smanjila ili povećala dužina trajanja postupka.** Prema podacima iz Izvještaja, u 2016. godini je ostala neriješena gotovo četvrtina predmeta<sup>73</sup>, što je bio slučaj i u prethodnim godinama. Podaci koje je Savjet dao u godišnjem Izvještaju govore o nepouzdanosti sudske statistike. Naime, prema izvještaju Sudskog savjeta za 2015. godinu na kraju te godine ostalo je neriješeno 33.414 predmeta, a u izvještaju za 2016. godinu se navodi da su crnogorski sudovi započeli godinu sa preko 100 slučajeva manje – odnosno sa 33.298. Takođe, u Izvještaju postoje i neslaganja statistika koje se odnose na broj primljenih predmeta u osnovnim sudovima<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> U 2016. godini javni izvršitelji su imali: ukupan broj predmeta u radu: 60.765, ukupan broj riješenih predmeta: 21.174, ukupan broj neriješenih predmeta: 39.591, iznos troškova javnih izvršitelja: 4.109.765.66 eura

<sup>73</sup> Sudovi su počeli izvještajnu godinu sa 33.298 predmeta, primili su 97.478, završili 90.537, a ostalo je neriješeno 32.313 predmeta ili 24,71%.

<sup>74</sup> U Izvještaju se navodi da su svi osnovni sudovi u Crnoj Gori u 2016. godini primili 63.660 predmeta, dok se u dijelu Izvještaja koji govori o svakom osnovnom sudu pojedinačno navodi da su osnovni sudovi u Crnoj Gori u 2016. godini primili 63655 predmeta.

Prema godišnjem izvještaju Sudskog savjeta za 2016. godinu, kada je riječ o predmetima starijim od tri godine, na kraju 2016. godine broj neriješenih predmeta je 3214<sup>75</sup>. Ova brojka pokazuje da je u posljednjoj godini došlo do porasta neriješenih predmeta starijih od tri godine. Podaci koje je objavio Sudski savjet pokazuju da je i dalje vrlo upitna tačnost sudske statistike. U odgovoru koji je dostavljen MANS-u za neriješene predmete u 2016. godini se pojavljuje kao neriješen i slučaj iz 1975. godine koji nije bio naveden u Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2015. U međuvremenu ovaj slučaj je nestao, jer ga nema u Izvještaju Sudskog savjeta za 2016. godinu - ni u koloni riješenih ni u koloni neriješenih slučajeva.

Neriješeni predmeti striji od tri godine								
	do 1989	1990 - 1999.	2000 - 2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno
2014	24	87	1796	1285	/	/	/	3192
2015	16	78	1085	569	689	/	/	2437
2016	11	40	648	334	434	667	1080	3214

Tabela 1: Pregled neriješenih predmeta starijih od tri godine<sup>76</sup>

Autori Izvještaja o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 navode da bi stopa ažurnosti sudova morala biti preko 100%, ukoliko se žele riješiti zaostali predmeti. Ovo bi značilo da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i osim toga još i dio zaostalih predmeta. To se pokazalo mogućim u periodu od 2008. do 2010. godine i u 2012. godini. Međutim, stopa ažurnosti je zabilježila pad u 2013., 2015. i 2016. godini, što za posljedicu ima stvaranje zaostalih predmeta. Pad ažurnosti je posebno problematičan s obzirom da su uvedeni notari i javni izvršitelji. Kada je riječ o statistici o broju starih predmeta, i ove nevladine organizacije navode da je statistika nejasna i nepouzdana. Prethodna tvrdnja proizilazi iz činjenice da je u izvještaju iz 2014. godine prikazano da je predmeta iz 1996. godine bilo ukupno mnogo manje nego što ih je prikazano 2015. godine, pa se postavlja pitanje gdje su ti predmeti u međuvremenu i koliko ih zapravo ima.<sup>77</sup>

U 2016. godini je gotovo duplo manji broj slučajeva prosleđen na posredovanje u odnosu na 2014. godinu. Ovo nije slučaj sa mirnim rješavanjem radnih sporova gdje od 2014. godine imamo poraste broja slučajeva koji su dostavljeni Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova. Kroz sudsko poravnanje je riješeno preko 1000 slučajeva u 2014. godini dok u naredne dvije godine nije bilo predmeta koji su riješeni na ovaj način. U periodu od 2014. - 2016. godine kroz arbitražu nije riješen nijedan predmet.

Alternativni načini rješavanja sporova						
	Posredovanje	Riješeno posredovajem	Mirno rješavanje radnih sporova	Riješeno radni sporovi	Riješeno sudskim poravnanjem	Arbitraža
2014	1722	869	7736	6142	1085	0
2015	1104	517	3679	2675	0	0
2016	872	429	9175	7975	0	0

Tabela 2: Pregled predmeta upućenih na alternativno rješavanje u periodu 2014- 2016. godine<sup>78</sup>

Prema informacijama iz Izvještaja o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u

<sup>75</sup> Ovo je veći broj predmeta nego što je MANS dobio početkom 2017. godine putem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kada Sudski savjet nije uključio i predmete za 2013. godinu.

<sup>76</sup> Izvor: Izvještaji o radu Sudskog savjeta za 2014 i 2015. i 2016. godinu i odgovor Sudskog savjeta iz januara 2017. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 17/107459.

<sup>77</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

<sup>78</sup> Izvor: Tabela bilansa Ministarstva evropskih integracija

sporovima u kojima se država javljala kao stranka 2015. godine, uspješno je sprovedeno samo jedno posredovanje, a 2016. godine ni jedno čak nije ni pokušano. Procjenjuje se da je iz državnog budžeta u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura samo za sudske troškove sporova koje je država izgubila<sup>79</sup>.

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 zakona<sup>80</sup>. 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 Polju<sup>81</sup>. 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 prvostepnog postupka. Predmeti koji su ukinuti u drugostepenom postupku su dostavljani novom Specijalnom odjeljenju u Podgorici. Sudski savjet je predvidio da Viši sud ima 39 sudija i predsjednika, a da **Specijalno odjeljenje ima šest sudija**.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016. godine)

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

**Stvoreni su zakonski preduslovi za rasterećenje sudova kroz uvođenje notara i izvršitelja.** U aprilu 2015. godine je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku kojim su se stvorili uslovi za povjeravanje ostavinskih predmeta notarima od strane osnovnih sudova. Ministar pravde je donio odluku u martu 2014. kojom je određen početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti, a prvi izvršitelji su počeli sa radom u aprilu te godine. Vlada navodi da je Zakonom o javnim izvršiteljima predviđeno imenovanje 32 izvršitelja, a do novembra 2016. je imovano 29<sup>82</sup>.

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 predmeta<sup>83</sup>, a rješavano je od 1,6 do 1,8 hiljada godišnje. Sa druge strane, u periodu od godine dana, sudovi su povjerili notarima preko 5,5 hiljada predmeta, a skoro četiri hiljade je završeno<sup>84</sup>. U analizi se navodi da se u prosjeku do 60 dana završava veći broj predmeta, te da je broj prigovora neznatan u odnosu na broj predmeta.

U aprilu 2016. godine je urađen Izvještaj o radu **javnih izvršitelja** u prethodnoj godini<sup>85</sup>, a krajem 2015. 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%.

<sup>79</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

<sup>80</sup> 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

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Nisu nam dostavljene monitoring tabele za izvršenje i procjenu stepena naplate, troškova i trajanja postupka za izvršenje.

<sup>83</sup> U periodu od 2012- 2014. godine.

<sup>84</sup> 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

<sup>85</sup> 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.

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 očekivano<sup>86</sup>.

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

Prema mišljenju NVO u Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže ne postoje analitički podaci o dosadašnjim učincima i efektima preduzetih mjera u prvoj fazi racionalizacije, a **ciljevi<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

U nevladinom sektoru smatraju da je **postojeća mreža sudova u Crnoj Gori i dalje izuzetno gusta** uz pojedine sudove<sup>89</sup> koji shodno evropskim standardima i kriterijumima ne mogu da opravdaju svoje postojanje.<sup>90</sup> 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.**<sup>91</sup> **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.<sup>92</sup>

**Prema podacima Sudskog savjeta u prvoj polovini 2016. trajanje postupaka se smanjilo samo u tri suda<sup>93</sup>, a najveći po broju predmeta, Osnovni sud u Podgorici, je produžio prosječno trajanje postupka za skoro 50%<sup>94</sup>.** Podaci o trajanju postupka za drugu polovinu godine nijesu dostupni.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> Na primjer: Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud na Žablaku i Osnovni sud u Plavu.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Vijesti online, *CeMI: Smanjiti broj prvostepenih sudova*, 15. februar 2017. godine.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> U 2015. godini bilo je potrebno 200 dana za donošenje odluke, a sredinom 2016. godine 290 dana.

U prethodnom periodu u **prosjeku je godišnje ostajala neriješena oko četvrtina predmeta**<sup>95</sup>, a podaci za 2016. godinu nijesu 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							
	d 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 3 : Pregled neriješenih predmeta starijih od tri godine<sup>96</sup>

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. godini<sup>97</sup> 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 sistematski<sup>98</sup>. U izvještajima Vlade nema dovoljno informacija o rješavanju sporova na alternativne načine<sup>99</sup>, 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 sudija 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 "Nedjelja medijacije".

Centar za posredovanje je u 2015. godini imao 1114 postupaka u radu, postignut je sporazum u 527 slučajeva, u 332 slučajeva nije, u 255 stranke nijesu prihvatile medijaciju, a 4 predmeta su još uvijek u

<sup>95</sup> 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 %.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Odluka o upućivanju je donijeta krajem 2015. godine

<sup>98</sup> Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2016. godinu, Brisel, 9.11.2016. godine.

<sup>99</sup> 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.

radu. Podaci za 2016. godinu nijesu dostupni.

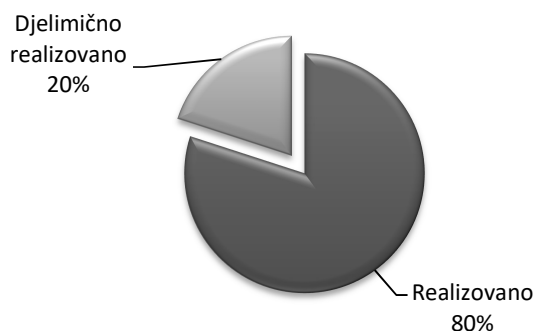
U julu 2015. godine je Usvojen **Zakon o arbitraži**, a Privredna komora je nakon toga donijela relevantna podzakonska akta<sup>100</sup>. U prvoj polovini 2016. godine, Komora je promovisala arbitražu na dva sastanka strukovnih udruženja kojima je prisustvovalo 60 učesnika, a za preostali period nema podataka<sup>101</sup>. **Arbitražni sud pri Privrednoj komori** je sarađivao sa srodnom institucijom iz Slovenije, a njegov predsjednik je učestvovao na jednom međunarodnom događaju.

#### 1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima

Još uvijek nije ispunjena zakonska obaveza imenovanja svih izvršitelja. Iako su svi javni izvršitelji uvezani u jedinstveni softverski sistem koji je napunjen podacima o radu za prethodnu i prvih devet mjeseci tekuće godine, ne postoje statistički pokazatelji o njihovom radu u 2017. godini. Prethodnim izvještajem je pojašnjeno da su stvoreni 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.

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

*Prema ocjenama Vlade realizovano je sedam mjera, dok se za dvije navodi da se realizuju u kontinuitetu.*



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

Do kraja septembra 2017. godine je imovano je 30 od 32 izvršitelja, što znači da već tri godine nije ispunjena obaveza propisana Zakonom<sup>102</sup>.

Podaci za  
2017.  
godinu

Nevladin sektor je u prethodnoj godini upozoravao na nedovoljno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u radu javnih izvršitelja.<sup>103</sup> Oni takođe navode da tarifiranje i naplata od strane izvršitelja je od samog početka bila problematična i išle su na štetu dužnika ili povjerilaca.<sup>104</sup> U 2017. godini je uslijedilo i prvo hapšenje javnog izvršitelja i nekadašnjeg predsjednika Komore izvršitelja koji se sumnjiči za stvaranje kriminalne organizacije i zloupotreba službenog položaja<sup>105</sup>.

<sup>100</sup> Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore, Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) i Etički kodeks arbitara.

<sup>101</sup> Za drugu polovinu godine Komora nam nije dostavila tražene informacije navodeći da nije obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

<sup>102</sup> U komentaru Ministarstva pravde na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 se navodi da je u cilju popunjavanja slobodnih mjesta javnih izvršitelja ovo Ministarstvo raspisivalo više javnih konkursa, i da su početkom 2017. godine počela sa radom tri javna izvršitelja u Kotoru, Kolašinu i Nikšiću. Međutim, s obzirom da odluke o razrešenju za dva javna izvršitelja još nisu postale pravosnažne za ta mjesta se nisu još uvijek stekli uslovi za raspisivanje novih konkursa.

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> Centar za monitoring i istraživanje CeMI i Akcija za ljudska prava, *Javni izvršitelji u Crnoj Gori*, Podgorica, April 2017., Dokument dostupan: [cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/05/CeMI\\_javniizvr%C5%A0itelji\\_analiza.pdf](http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/05/CeMI_javniizvr%C5%A0itelji_analiza.pdf)

<sup>105</sup> Jelena Jovanović, Olivera Lakić, *Mugošu terete za 864 hiljade eura*, ND Vijesti 29.3.2017



Uspostavljen je jedinstven softverski sistem koji koriste sve kancelarije javnih izvršitelja. Takođe, Ministarstvu pravde je omogućen pristup sistemu, kao i pregled koliko kancelarije imaju riješenih i neriješenih predmeta, a postoji i mogućnost generisanja dosadašnjih izvještaja za svaku kancelariju pojedinačno. Do kraja 2016. godine Komora je u sistem unosila pojedine podatke koje su dostavljale kancelarije, a od početka 2017. godine kancelarije samostalno unose podatke.

Ministarstvo evropskih poslova nas je obavjestilo da ne posjeduje informacije o statističkim pokazateljima o smanjenju zaostataka i prosječnog vremena trajanja postupka i smanjenja obima rada sudija kao rezultata imenovanja javnih izvršitelja.

Nema dostupnih podataka o izvršenju za prvih devet mjeseci 2017. godine.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Ministarstvo pravde je u julu 2017. godine u cilju praćenja efekata rada javnih izvršitelja izradilo Analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja u periodu oktobar 2015. – decembar 2016. godine. U Analizi se navodi da broj riješenih predmeta<sup>106</sup> i stopa naplaćenog potraživanja moraju biti veći.

Prema podacima iz izvještaja Komore javnih izvršitelja, u 2016. godini stepen naplate javnih izvršitelja je bio gotovo 24%, oko četiri procenta više nego u prethodnoj godini. Troškovi javnih izvršitelja u ovoj godini su iznosili su 4,1 miliona eura i bili su manji u odnosu na 2015. godinu kada su iznosili gotovo 5 miliona eura. Prosječna dužina trajanja postupka<sup>107</sup> u predmetima u kojima nije izjavljen prigovor iznosila je 34 dana, a u predmetima u kojima je izjavljen prigovor 129 dana.

Zakon o javnim izvršiteljima stupio je na snagu krajem 2012. godine, a zatim je donijet i niz podzakonskih akata<sup>108</sup>. Uredba o tarifi javnih izvršitelja je stupila na snagu u junu 2013., izmijenjena je početkom naredne godine, a prošle godine je donesena nova<sup>109</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 2014<sup>110</sup>. Komora javnih izvršitelja formirana je u januaru 2014. godine, a do kraja prošle godine **imenovano je 29 od predviđenih 32 izvršitelja**<sup>111</sup>. 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 izmjenjena 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

<sup>106</sup> U 2016. godini, ukupan broj predmeta u radu je bio 60765, od toga su riješena 21174 predmeta.

<sup>107</sup> Podaci o trajanju su dostavljeni za period od 30. septembra 2015. godine do 31. decembra 2016. godine

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> Ministar pravde je u martu 2014. godine donio rješenje kojim se određuje početak obavljanja izvršiteljske djelatnosti.

<sup>111</sup> Od predviđenih 14 opština na područjima osnovnih sudova, imenovani su izvršitelji za 13 opština - za Kolašin nije imenovan nijedan izvršitelj.

kome su izvršitelji radili nije dovoljno dug, a ne postoji ni jedinstveni softverski sistem iz koga bi se mogli dobiti podaci o efikasnosti rada svakog izvršitelja pojedinačno.

U Analizi se, između ostalog, navodi da Ministarstvo pravde nije vršilo nadzor u odnosu na vođenje finansijskih knjiga izvršitelja, pa je neophodno da tu kontrolu izvrši Poreska uprava. Međutim, **nemamo podatke da li su ove preporuke realizovane**. Naime, Ministarstvo pravde je bilo zaduženo da nastavi praćenje funkcionisanja sistema izvršenja i prepremi analizu efikasnosti za period septembar 2015 - septembar 2016. godine, ali o tome nema podataka<sup>112</sup>

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**.<sup>113</sup>

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 obezbijeđen pristup ovom programu.

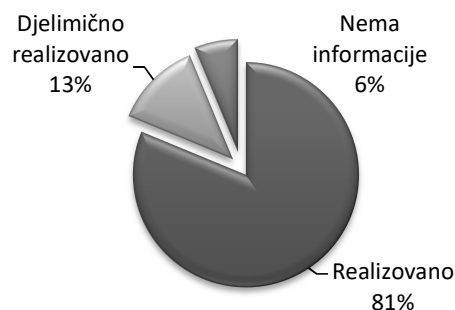
Kada je u pitanju stepen naplate, troškovi i trajanje izvršnog postupka, podaci za 2016. godinu nijesu dostupni. **U 2015. stepen naplate je bio oko 20%**, jedan procenat više nego u prethodnoj godini kada su izvršitelji počeli sa radom<sup>114</sup>. **Troškovi javnih izvršitelja su bili preko 4.9 miliona 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

**U prvih devet mjeseci 2017. Godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je povećao broj zaposlenih, ali on i dalje nije na nivou koji je sistematizovan.** U prethodnom periodu je osnovana 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 znatno manji od potrebnog. Obezbijeđen je manji dio budžetskih sredstava za redovne obuke sudija i tužilaca, pa se one uglavnom finansiraju iz sredstava međunarodnih organizacija.

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

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



Grafik 11: Realizacija mjera u oblasti

<sup>112</sup> Zaključkom Vlade Ministarstvo pravde je bilo zaduženo da nastavi praćenje efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja i do kraja 2016. prepremi analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja za period septembar 2015 - septembar 2016. godine.

<sup>113</sup> 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.

<sup>114</sup> 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.

Podaci  
za 2017.  
godinu

Do kraja septembra 2017. godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je 36 seminara i obuka, kojima je prisustvovalo 165 predstavnika Tužilačke organizacije, 336 predstavnika sudstva, 71 sudijski i tužilački savjetnik i pripravnik i 27 predstavnika drugih državnih institucija.

U prvih devet mjeseci 2017. godine radni odnos u **Centru** za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu su zasnovala ukupno četiri službenika, pa **sada ima ukupno devet zaposlenih od 19 koliko je planirano Aktom o unutrašnjoj organizaciji**.

Uprava za kadrove je organizovala devet obuka za zaposlene savjetnike i administraciju u sudstvu i tužilaštvu i obukama je prisustvovalo 50 polaznika.

Ministarstvo pravde je u februaru 2017. godine donijelo Pravilnik o programu stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu, a izrađeni su izvještaji o obuci pripravnika za 2016. godinu. Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za pripravnike u sudu i Državnom tužilaštvu je takođe donijet u februaru 2017. godine, a u maju je donijet Pravilnik o programu i načinu polaganja pravosudnog ispita. Nakon usvajanja pomenutih pravilnika uslijedilo je i o obrazovanje Komisije za polaganje ispita za pripravnike u sudovima i Državnom tužilaštvu i Komisije za polaganje pravosudnog ispita.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za  
period  
od 2013.  
do 2016.  
godine)

**Zakon o Centru** za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je usvojen krajem 2015. godine, na osnovu prethodno urađenih analiza<sup>115</sup>, ali mišljenja eksperata nijesu javno dostupna<sup>116</sup>. Tim zakonom je Centar uspostavljen kao samostalna institucija<sup>117</sup>, 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 tužilaštva<sup>118</sup>.

**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 godine<sup>119</sup>, pa umjesto 19 ima samo pet zaposlenih<sup>120</sup>. U 2016. godini je završena tenderska procedura za zakup prostorija.

<sup>115</sup> Još u 2013. godini je rađena Analiza institucionalnih potreba Centra i Predlog opisa poslova.

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, kako se institucija zvala prije donošenja Zakona, bio je organizaciona jedinica Vrhovnog suda.

<sup>118</sup> U 2016. godini budžet za sudstvo i tužilaštvo iznosio je 34.184.820, a u 2017. godini iznosi 34.368.994 eura.

<sup>119</sup> 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.

Analiza potreba zapošljavanja pripravnika u sudovima i državnom tužilaštvu je izrađena u junu 2014. godine. **U toku je izrada Pravilnika 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 nijesu formirane ni komisije za polaganje, iako je rok za sprovođenje tih mjera istekao prije više od godinu dana.

#### 1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine samo je jedan sudija privremeno upućen na rad u drugi sud, dok trajnog upućivanja sudija ili tužilaca nije bilo.** U prethodnom periodu su donijete podsticajne mjere za trajno i privremeno dobrovoljno premještanje 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 premještanje tužilaca, osim za rad u Specijalnom tužilaštvu gdje dobijaju poseban dodatak, ali je ta praksa rjeđa u tužilaštvu nego u sudstvu.

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvoj polovini 2017. godine **samo je jedan sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju privremeno upućen na period od jedne godine u Osnovni sud u Podgorici**<sup>121</sup>. U Odluci<sup>122</sup> se navodi da naknadu troškova nastalih usljed upućivanja sudije u drugi sud snosi sud u koji je sudija upućen u skladu sa propisima kojima se uređuje naknada troškova državnim službenicima i namještenicima.

U istom periodu nije bilo trajnog dobrovoljnog upućivanja sudija i tužilaca u drugi sud odnosno tužilaštvo.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U izvještaju nevladinih organizacija o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 se navodi da se u 2016. godini na interne oglase za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Herceg Novom i za Viši sud u Bijelom Polju nije bilo prijavljenih kandidata, na osnovu čega je Sudski savjet zaključio da podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija nijesu podstakle sudije da se jave na pomenute oglase, pa je neophodno njihovo dodatno unaprjeđenje, što je u skladu sa evropskim preporukama<sup>123</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do

**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

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> U međuvremenu sudija je napredovala pa je njeno privremeno upućivanje u drugi sud završeno u spetembru 2017. Godine.

<sup>122</sup> Odluka br: 01-1713/17 Podgorica, 09.03.2017. godine

<sup>123</sup> Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, april 2017. Dokumentat dostupan na: [www.hracion.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-24-4-2017-Finish12.pdf)

**2016. godine)** 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 sudove<sup>124</sup>.

**Nema podataka da je Tužilački savjet usvajao posebne podsticajne mjere za privremeno ili trajno premještanje 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 dodatak<sup>125</sup> i troškove stanovanja, odnosno putovanja.

Prema dostupnim informacijama, u 2016. godini nije bilo odluka o premještanju 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 premještanja 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 sudija<sup>126</sup> **ne sadrže adekvatna obrazloženja** zašto su izabrane navedene sudije, odnosno nemaju obrazloženje i razloge zašto je određeni kandidat dobio prednost u odnosu na druge kandidate<sup>127</sup>. U toku 2015. godine četvero sudija Privrednog suda u Bijelom Polju je premješteno u Privredni sud Crne Gore u Podgorici.

<sup>124</sup> U 2015. nije bilo privremenih premijestanja, ali je krajem te godine donijeta odluka za premijestanje sudija u 2016.

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> 01-2482/16-1, Podgorica, 11.05.2016. godine i 01-4949/16-1 Podgorica, 16. septembra 2016. godine.

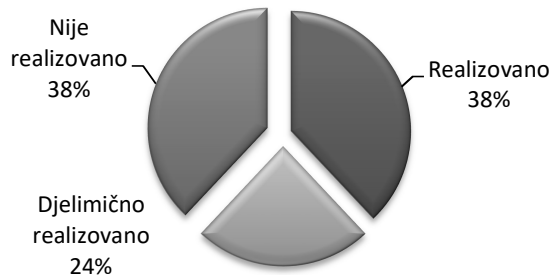
<sup>127</sup> Nisu obrazložene potrebe sudova u kojima sudije, koje su prijavljene, vrše funkciju kao i suda u koji treba da se rasporede – što je jedan od kriterijuma za trajno raspoređivanje sudija. Takođe, nema obrazloženja ni kako je cijenjen drugi kriterijum koji se tiče rezultata rada sudija.

## 1.5. PROCESUIRANJE RATNIH ZLOČINA PRED DOMAĆIM ORGANIMA

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine pokrenut je samo jedan novi slučaj u vezi sa ratnim zločinima, koji je u toku, a nije bilo revizije starih, okončanih slučajeva. Nije pružana bilo kakva zaštita svjedocima ili žrtvama od strane suda.

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

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



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

Podaci za  
2017.  
godinu

U navedenom periodu **nije bilo pravosnažnih presuda za krivična djela ratnih zločina.**

Specijalno državno tužilaštvo je informisalo MANS da u vezi krivičnih djela iz oblasti ratnih zločina ne sačinjavaju posebne izvještaje. Specijalno tužilaštvo nam nije dostavilo ni informacije o realizaciji Strategije istraživanje ratnih zločina, a prethodno je navelo da se mjere predviđene Strategijom za istraživanje ratnih zločina sprovode kontinuirano, kao i da ovo tužilaštvo ima stalnu saradnju sa Haškim tribunalom i tužilaštvima u okruženju radi sakupljanja informacija o učiniocima krivičnih djela.

U Specijalnom državnom tužilaštvu u toku je sedam predmeta vezanih za krivična djela iz oblasti ratnih zločina, u pritvoru se nalazi jedno lice, a podignuta je jedna optužnica<sup>128</sup>. U prvih devet mjeseci Specijalno državno tužilaštvo je uputilo 50 zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć stranim pravosudnim organima, dok je u istom periodu odgovorilo na 53 zamolnice za pružanje međunarodne pravne pomoći.

U prva tri kvartala ove godine je organizovana jedna dvodnevna ekspertska misija na kojoj je prisustvovalo 17 predstavnika pravosuđa - po troje sudija i tužilaca i 11 savjetnika u sudstvu i tužilaštvu.

**U Višem sudu u Podgorici nije pružana sudska ili vansudska zaštita svjedoka i žrtava.**

Na sajtovima Višeg suda u Podgorici i Bijelom Polju se i dalje nalaze samo brošure iz 2009. godine koje služe kao informator za potencijalne svjedoke i za žrtve ratnih

<sup>128</sup> U dnevnim novinama Vijesti od 15. aprila 2017. godine, u članku "Zmajević uskoro u sudu odgovara za ratni zločin", koji je pripremio novinar K.R., navodi se da je za 10. maja zakazan početak suđenja Vladu Zmajeviću. Pomenuti je optužen da je počinio ratni zločin protiv civilnog stanovništva tokom rata na Kosovu 1999. godine.

zločina. Viši sud u Podgorici nema informacije o broju osoba kojima su date informacije o postojanju sistema zaštite svjedoka i o broju osoba koje su pristale da svjedoče i uđu u sistem zaštite svjedoka nakon što su im date informacije o postojanju ovog sistema.

U izvještaju Vlade se navodi da je sačinjen izvještaj o predmetima naknade štete žrtvama ratnih zločina sa stanjem na 25. maj 2017. Sudovi su do tog datuma ukupno donijeli 145 odluka kojima je pravosnažno usvojen tužbeni zahtjev i ukupno je dosuđeno preko 1.3 miliona eura, dok osam odluka kojima je usvojen tužbeni zahtjev još nijesu pravosnažne i njima je dosuđeno preko gotovo 130 hiljada eura.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

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

U Izvještajima 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 nijesu dostupni javnosti, jer su nam iz Specijalnog državnog tužilaštva, nadležnog za njihovu izradu, saopštili da ih nijesu sačinjavali.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Vlada navodi da je svih šest procesuiranih predmeta, "Štrpci", "Klapuh", "Deportacija", "Kaluđerski Laz", "Bukovica" i "Morinj", okončano pravosnažnim sudskim presudama<sup>129</sup>.

Donijete su tri osuđujuće presude za slučajeve:

- "Štrpci" - jedno lice je osuđeno na 15 godina<sup>130</sup>,
- "Klapuh" - jedno lice je osuđeno na osam mjeseci i izdržao je kaznu za pomaganje, ostala četvorica osuđeni u odsustvu na 20 godina i nikad nijesu izdržali kaznu<sup>131</sup> i
- "Morinj" - četiri lica na kazne zatvora u trajanju od dvije do četiri godine<sup>132</sup>.

**Oslobađajuće presude su donijete za tri predmeta:** u slučaju "Bukovica" je oslobođeno sedam lica<sup>133</sup>, u predmetu "Deportacija" je oslobođeno devet optuženih<sup>134</sup>, a u slučaju "Kaluđerski laz" osam lica<sup>135</sup>.

**Iz nevladinog sektora ukazuju da su presude nesrazmjerne zločinima i ne zadovoljavaju pravdu.**<sup>136</sup>  
Podvlači se da ni u jednom procesu koji se odnosi na ratne zločine nije utvrđena odgovornost

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> Akcija za ljudska prava, *Izvještaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>.

<sup>131</sup> 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*

<sup>132</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu*, 8. oktobra 2014. godine.

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> 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 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.

<sup>135</sup> Akcija za ljudska prava, *Izvještaj: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>; Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

<sup>136</sup> Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

**komandnog lanca, a osuđeni su nesumnjivo bili na njegovom kraju** i nijesu mogli sprovoditi 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.**<sup>137</sup>

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 sud<sup>138</sup>.

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 prava<sup>139</sup>.

Strategija za istraživanje ratnih zločina donijeta je u maju 2015. godine. Akcija za ljudska prava navodi da **nije izvršena revizija okončanih predmeta koji nijesu pravilno procesuirani iako je to bilo predviđeno Strategijom**<sup>140</sup>.

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"<sup>141</sup>.

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.

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 zločina<sup>142</sup>.

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 zločina<sup>143</sup>.

Od edukativnih materijala, potencijalnim svjedocima su dostupne samo brošure iz 2009. godine na sajtozima Viših sudova u Bijelom Polju i Podgorici. Viši sudovi nemaju evidenciju o broju osoba kojima

<sup>137</sup> Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

<sup>138</sup> Akcija za ljudska prava, Izvještaj: *Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori*, maj 2013. godine. Dokument dostupan na: <http://www.hracion.org/?p=1565>.

<sup>139</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2015. godinu*, 10. novembra 2015. godine.

<sup>140</sup> Tea Gorjanc-Prelević, *Izvršna direktorica*, Akcija za ljudska prava.

<sup>141</sup> Ljupka Kovačević, koordinatorica, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

<sup>142</sup> Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

<sup>143</sup> Ljupka Kovačević, koordinatorica, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.



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 godine<sup>144</sup>, pravosnažno je donešeno 110 odluka kojima je ukupno dosuđeno preko **milijon eura štete civilnim žrtvama ratnih zločina**. Još 10 odluka kojima je usvojen tužbeni zahtjev nijesu 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**<sup>145</sup> ili postoje odluke suda o odlaganju ovih postupaka što ima za rezultat odlaganje njihovih prava na obeštećenje koja su zagantovana međunarodnim i drugim standardima kao i odlukama Evropskog suda za ljudska prava.<sup>146</sup>

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.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Nije moguće precizno utvrditi na koji period se odnosi dodjeljeno obeštećenje.

<sup>145</sup> 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.

<sup>146</sup> Ana Nenezić, Koordinatorica programa za EU integracije Centra za građansko obrazovanje.

<sup>147</sup> Ljupka Kovačević, koordinatorka, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje.

## 2. BORBA PROTIV KORUPCIJE

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine, Agencija za sprječavanje korupcije nije dala bilo kakve značajnije rezultate u bilo kojoj oblasti rada u odnosu na prethodnu godinu, a njeni kapaciteti su i dalje nedovoljno razvijeni. Broj javnih funkcionera kojima je Agencija provjerila prihode i imovinu je i dalje mali a izrečene sankcije u gotovo svim slučajevima ispod zakonskog minimuma. Upitna je tačnost statistike koja se odnosi na provjeru imovine javnih funkcionera i državnih službenika. U oblasti finansiranja političkih subjekata sprovedene su kontrole, ali su rezultati više nego skromni.

Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su značajan korak unazad po pitanju transparentnosti rada državnih organa. Ovim izmjenama je institucijama omogućeno da sakriju podatke koji mogu ukazati na korupciju ili druge nezakonitosti, te je ukinuta obaveza meritornog odlučivanja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po žalbama za kršenje zakona. U oblasti javnih nabavki, takođe su usvojene izmjene i dopune Zakona kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta, a nije izvršeno usklađivanje sa direktivama Evropske unije. Usvojeni je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

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

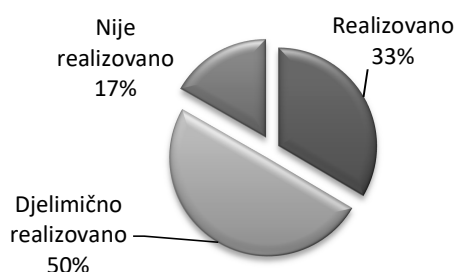
Kontrolna uloga Skupštine bila je zanemarljiva. Nijesu uspostavljeni mehanizmi za praćenje sprovođenja zaključaka Parlamenta od strane izvršne vlasti.

U prvoj polovini 2017. godine broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodni period. U samo jednom slučaju izrečena kazna je bila iznad zakonskog minimuma. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdati, a objavljena zvanična dokumenta pokazuju da Vlada netačno informiše Evropsku uniju o postupcima za korupciju. Nije bilo trajno oduzete imovinske koristi za krivična djela korupcije, niti vidljivih rezultata u finansijskim istragama iako ih je pokrenuto najmanje 12.

Nije bilo aktivnosti na uspostavljanju jednoobraznih statističkih podataka sudstva i tužilaštva, niti unapređenja Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u sudovima. Tužilaštvo tvrdi da je uspostavljen informacioni sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, ali podaci pokazuju da je on u praksi samo parcijalno zaživio, te da nijesu sva tužilaštva uvezana u ovaj sistem. Iako Vlada cijeni je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi, procenat pritužbi koje su ocijenjene kao osnovane je izuzetno mali.

*U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 70 mjera, 104 je djelimično sprovedeno, a realizacija 35 mjera nije ni otpočela.*

*Prema zvaničnim izvještajima Vlade, realizovano je 80 mjera, 78 se realizuju u kontinuitetu, 25 ih je djelimično sprovedeno, 18 nije realizovano, a za 8 nije data ocjena realizacije mjere.*



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

## 2.1. PREVENTIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine Agencija za sprječavanje korupcije nije dala bilo kakve značajnije rezultate u bilo kojoj oblasti rada u odnosu na prethodnu godinu a njeni ljudski, finansijski i tehnički kapaciteti su i dalje nedovoljno razvijeni. Broj javnih funkcionera kojima je Agencija provjerila prihode i imovinu je i dalje mali, a izrečene sankcije u gotovo svim slučajevima ispod zakonskog minimuma. U oblasti finansiranja političkih subjekata sprovedene su kontrole, ali su njihovi rezultati više nego skromni.

Sprovođenje Strategije reforme javne uprave je na niskom nivou, a Centralna kadrovska evidencija državnih službenika Crne Gore je neažurna i nepotpuna.

Usvojene su izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje su značajan korak unazad po pitanju transparentnosti rada državnih organa. Ovim izmjenama je institucijama omogućeno da sakriju podatke koji mogu ukazati na korupciju ili druge nezakonitosti, te je ukinuta obaveza meritornog odlučivanja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po žalbama za kršenje zakona. I dalje postoje problemi pristupa informacijama u posjedu organa vlasti jer institucije ne odgovaraju na podnijete zahtjeve ili proglašavaju tajnom informacije koje bi mogli ukazati na korupciju i kršenje zakona. U oblasti javnih nabavki, takođe su usvojene izmjene i dopune Zakona kojima su otvorena vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta, a nije izvršeno usklađivanje sa direktivama Evropske unije. Usvojeni je i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

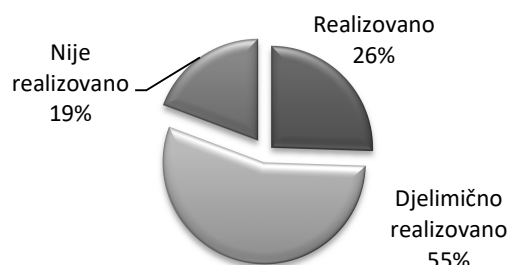
Univerzitet Crne Gore je konačno nabavio softver za provjeru plagijata, ali su već u fazi njegovog testiranja magistarski i doktorski radovi počeli da nestaju sa sajtova fakultetskih jedinica. Mnoge važne antikorupcijske reforme u zdravstvu nijesu sprovedene, a podaci nijesu objavljeni, dok veliki broj 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.

Kontrolna uloga Skupštine bila je više nego slaba, jer je za pola godine sprovela samo jedno kontrolno saslušanje. Nijesu uspostavljeni mehanizmi za praćenje sprovođenja zaključaka Parlamenta od strane izvršne vlasti.

*U ovoj oblasti u potpunosti je realizovano 37 mjera, 80 je djelimično sprovedeno, a realizacija 28 mjera nije ni otpočela.*

*Prema zvaničnim izvještajima Vlade, realizovane su 42 mjere, 62 se realizuju u kontinuitetu, 18 mjera je djelimično sprovedeno, 15 nije realizovano, a za 8 mjera nema ocjene.*



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

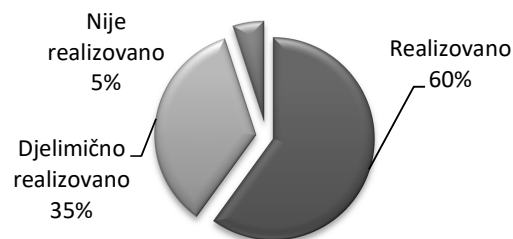
### 2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira

Agencija za sprječavanje korupcije je u prvih devet mjeseci 2017. godine usvojila niz pravilnika i planova, ali su i dalje nedovoljno razvijeni ljudski, finansijski i tehnički kapaciteti. Još uvijek nema nikakvih pomaka u sprovođenju odredaba Zakona koji se odnose na sprječavanje korupcije. Nije bilo značajnijih rezultata u provjeri podataka o prihodima i imovini javnih funkcionera, posebno na visokom nivou, kontroli izbornih kampanja, kao ni u slučajevima koje su prijavili zviždači.

U prethodnom izvještaju je navedeno da je nova institucija, Agencija za sprječavanje korupcije, od januara 2016. godine zadužena za kontrolu finansiranja političkih partija, konflikt interesa javnih funkcionera, zaštitu zviždača, lobiranje i integritet javnog sektora. Već na samom startu se pokazalo da nema političke volje da se uspostavi zaista nezavisna institucija, pa su Vlada i skupštinska većina odbile brojne predloge za unapređenje Zakona, a na ključne pozicije izabrane su politički obojene ličnosti. Rad Agencije je ocijenjen kao netransparentan, a njeni rezultati su vrlo skromni u svim oblastima rada. Ta institucija je vrlo usko tumačila svoje nadležnosti i procedure, i na taj način 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, dvije se realizuju u kontinuitetu, dvije mjere su djelimično sprovedene, a jedna nije realizovana.*



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

Podaci za  
2017.  
godinu

Iz NVO sektora smatraju da uzimajući u obzir način uspostavljanja Agencije za sprečavanje korupcije, uz kršenje brojnih zakona i kontroverzan izbor direktora i pojedinih članova Savjeta, od samog početka postoje mišljenja da ova institucija treba da ima novo rukovodstvo. Ovakvi stavovi su dodatno podgrijani određenim netransparentnim obrascima u radu ove institucije, te načinom komunikacije sa javnošću. Agencija nije impresionirala ni rezultatima, ni svojom proaktivnošću u provjeravanju podataka koje dostavljaju partije i državni organi. Drugim riječima, **Agencija nije doprinijela unapređenju kontrole finansiranja političkih subjekata i sprečavanju zloupotreba državnih resursa.** Iz svih ovih razloga ne možemo govoriti o Agenciji kao nezavisnoj instituciji oslobođenoj političkog uticaja<sup>148</sup>.

Prema najnovijem istraživanju NVO CEDEM preko 60% građana smatra da je korupcija izražen problem. Prema navedenom istraživanju u protekle četiri godine, došlo je do velikog porasta broja onih koji imali ličnih iskustava sa korupcijom na gotovo 30% u odnosu na malo više od 11% iz 2013. godine.<sup>149</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije je u junu usvojila Pravila o radu Agencije za sprečavanje korupcije o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača. Navedena Pravila su u cjelosti nesaglasna sa Ustavom i Zakonom o sprečavanju korupcije jer se odredbama Pravila uređuje pitanja koju se predmet Zakona i koja su već uređena Zakonom. Takođe, neka pitanja ova pravila definišu i suprotno zakonskim određenjima.

Agencija za sprečavanje korupcije je u januaru ove godine usvojila novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, povećavajući broj pozicija sa 55 na 60. U Agenciji je trenutno 56 zaposlenih.

U prvoj polovini godine Agencija je usvojila Plan dinamike razvoja Informacionog sistema Agencije u 2017. godini sa definisanim rokovima, nosiocima i rizicima, a u toku je instaliranje nove opreme kao i redizajn internet prezentacije koji bi po planu trebali biti završeni do kraja godine.

Kada se radi o softverskoj aplikaciji za analizu i obradu podataka, Agencija navodi da je počela produkcija na DMS modulu koji se koristi u procesu digitalizacije dokumentacije koja uđe ili izađe iz Agencije. Prema dostupnim podacima razvijeni su moduli za upravni postupak i za prekršajni postupak i počela je implementacija na njima. Do kraja 2017. godine, planirano je da se realizuje posebna aplikacija za Planove integriteta, koji bi se od 2018. godine dostavljali elektronski. U narednom periodu se očekuje izrada Case study analize za izradu Modula za track record system za potrebe Odsjeka za kontrolu finansiranja političkih partija i izborne kampanje. Urađen je i projektni zadatak za realizaciju modula za kontrolu političkih subjekata i praćenje izbornih kampanja.

Do kraja septembra 2017. godine je uspostavljena razmjena podataka sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Poreskom upravom, Centralnim Registrom

<sup>148</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

<sup>149</sup> Anđela Đikanović, CEDEM: 64 odsto građana smatra da je korupcija u CG izražen problem, Portal FOS media, 11. Jul 2017. godine

privrednih subjekata, Upravom za nekretnine i Centralnim registrom građana. Još uvijek nije izvršeno povezivanje sa Centralnom depozitarnom agencijom i Ministarstvom pravde - Direktoratom za izvršenje krivičnih sankcija, Ministarstvom saobraćaja i Upravom za javne nabavke. Nema podataka da li se planira uspostavljanje elektronske razmjene podataka sa Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i Ministarstvom finansija.

Krajem 2016. godine je usvojen Zakon o budžetu za 2017. godinu, po kojem Agencija ima na raspolaganju 100 hiljada eura više u odnosu na 2016. godinu, odnosno budžet Agencije iznosi preko 1.6 miliona eura. Ipak i dalje je budžet Agencije na zakonskom minimumu od 0,2% tekućeg budžeta.

U prvih devet mjeseci 2017. godine, Agencija je objavila tri kvartalna izvještaja o radu.

Ni prvih devet mjeseci ove godine nije bilo registrovanih lobista, iako Agencija cijeni da se ova mjera u kontinuitetu sprovodi. U ovom periodu su održana tri ispita, nakon kojih su tri lica dobila sertifikate o položenom ispitu za obavljanje poslova lobiranja, međutim ova lica još uvijek nijesu podnijeli zahtjeve za registraciju. Agencija nije uradila Analizu sprovođenja Zakona o lobiranju koja je planirana za jun 2015. godine.

U prvih šest mjeseci, za slučajeve kršenja odredaba sukoba interesa i nespojivosti funkcija, Agencija je pokrenula 338 prekršajnih postupaka i od ovog broja je okončano 197 postupaka, izrečeno 150 novčanih kazni u iznosu od 38.830 eura i izrečeno 47 opomena. **I dalje se prosječna novčana kazna za kršenje zakona kreće oko 250 eura što je dva puta manje od zakonskog minimuma. Nema informacije da je ijedan slučaj ustupljen tužilaštvu.**

Redovan godišnji izvještaj o prihodima i imovini za 2016. godinu su predala 5364 javna funkcionera i 1205 državnih službenika. Agencija je pokrenula 289 prekršajnih postupaka protiv javnih funkcionera i državnih službenika zbog nepredavanja izvještaja. U prvih devet mjeseci je dubinski provjereno 210<sup>150</sup> javnih funkcionera i državnih službenika, a fazi provjere je bilo 700<sup>151</sup> javnih funkcionera i državnih službenika. Provjere imovine se vrše preko baze MUPa, Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Komisije za hartije od vrijednosti. Kada se radi o provjeri imovine javnih funkcionera **ekspert Evropske komisije** koji je analizirao rad Agencije u ovoj oblasti je naveo da **se ova institucija uglavnom bavila lokalnim funkcionerima** i da je potreban oprez sa prikazivanjem statističkih podataka jer je **Agencija za prethodne periode izvijestila da je dubinski provjerila imovinu mnogo više funkcionera nego što je to stvarno slučaj**<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> 170 državnih i 20 lokalnih funkcionera, kao i 20 državnih službenika

<sup>151</sup> 320 državnih i 335 lokalnih funkcionera, kao i 45 državnih službenika

<sup>152</sup> Rudović Miloš, Čalović Marković prenosi nalaz eksperata EK: ASK prati samo imovinu lokalaca, Online portal Vijesti, 28. 10. 2017. godine, Podgorica, više informacija moguće naći na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/calovic-markovic-prenosi-nalaz-eksperata-ek-ask-prati-samo-imovinu-lokalaca-960692>

Agencija je u prvih devet mjeseci okončala 128 upravnih postupaka<sup>153</sup>, ali nema informacija u koliko slučajeva je utvrđeno kršenja zakona. Nakon donijetih Odluka Agencije i datih Mišljenja, javni funkcioneri su u prvih devet mjeseci 2017. podnijeli 30 ostavki sa javne funkcije. U jednom predmetu po prijavi fizičkog lica, Agencija je nakon sprovedenog postupka utvrdila da član Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije prilikom izbora za člana Savjeta, nije ispunjavao uslov u vezi radnog iskustva u određenom stepenu kvalifikacije<sup>154</sup>.

Od strane Agencije je u prvih devet mjeseci sprovedeno preko 1600 kontrola dostavljenih izvještaja od političkih subjekata i organa vlasti, kako za redovan rad, tako i u toku izborne kampanje. Podaci o prekršajnim postupcima su dostupni samo za prvu polovinu godine. Agencija u svom polugodišnjem izvještaju navodi da je pokrenula 14 novih prekršajnih postupaka, dok je u prvoj polovini godine izrečena 87 sankcija u ovoj oblasti od čega je 69 novčanih kazni i 18 opomena. Ukupan iznos novčanih kazni je 69145 eura. Prema dostupnim podacima, od ovih 14 postupaka, Agencija je pet prekršajnih postupaka pokrenula protiv političkih subjekata koji nijesu dostavili godišnji konsolidovani finansijski izvještaj. Nema podataka da li je bilo koji od ovih postupaka završen i da li su izrečene sankcije.

Prema izvještaju Agencije, ova institucija je u prvih devet mjeseci, primila 35 prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i dva zahtjeva za zaštitu. U ovom periodu okončano je 26 postupaka službenom zabilješkom u kojoj je dato negativno mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje ukazuje na korupciju i 12 pozitivnih mišljenja. Pet predmeta je ustupljeno državnom tužilaštvu, tri su u fazi izviđaja. Od početka 2017. godine, ukupno 11 prijava je ustupljeno drugim nadležnim organima i u dva slučaja su utvrđene nepravilnosti, u tri slučaja nisu utvrđene nepravilnosti, dok su ostali postupci u toku. **Nije bilo datih preporuka za zaštitu zviždača, jer su predmeti još uvijek u toku, a pokrenut je jedan prekršajni postupak u postupcima po prijavama i zahtjevima za zaštitu zviždača.**

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Crna Gora je u novom izvještaju o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma pogoršala poziciju za 12 mjesta i zauzela 82. Mjesto, a korupcija je i dalje označena kao jedan od problema za poslovanje u Crnoj Gori.<sup>155</sup>

Iako istraživanja i **indikator internacionalnih organizacija pokazuju da se ne ostvaruje ozbiljniji napredak u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori**, istraživanje Agencije za sprječavanje korupcije iz decembra 2016. godine "Stavovi javnosti o pitanju korupcije i upoznatost sa radom ASK" nudi drugačiju sliku. Prema rezultatima istraživanja, najveći broj ispitanika smatra da je korupcija u 2016. ostala na istom nivou kao i 2015. godine (45.8%), dok preko 24% smatra da korupcija djelimično ili značajno smanjena. Svega nešto više od 15% građana smatra da je korupcija djelimično ili značajno porasla.

Savjet Agencije je u martu 2017. godine usvojio Izvještaj o radu Agencije za 2016. godinu.

<sup>153</sup> 87 zbog nedostavljanja izvještaja o prihodima i imovini, 22 zbog nedostavljanja tačnih i potpunih podataka, kao i 19 u vezi provjere osnova sticanja i izvora sredstava imovine u vrijednosti preko 5.000 eura

<sup>154</sup> Predmet je okončan pred Agencijom i 20. 04. 2017. godine prosljeđen Savjetu Agencije na dalje postupanje, da u skladu sa zakonskim nadležnostima propisanim članom 87 Zakona o sprječavanju korupcije pokrene postupak pred nadležnim radnim tijelom Skupštine Crne Gore predlog za razrješenje.

<sup>155</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, Više informacija dostupno na linku: [www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

U 2016. godini Agencija je pokrenula 361 prekršajni postupak zbog raznih vrsta kršenja odredbi o sukobu interesa javnih funkcionera. Okončano je 270 predmeta i izrečeno 189 novčanih kazni ukupne vrijednosti 47805 eura. Ovo znači da je prosječna kazna koju su funkcioneri morali da plate zbog kršenja odredaba koje se odnose na sukob interesa iznosila 253 eura, iako je Zakonom propisano da ona mora biti od 500 – 2000 eura.

Agencija je donijela 63 odluke o nespojivosti javnih funkcija na osnovu kojih je razriješeno 26 funkcionera, 18 je dobilo opomenu, a donijeta je i jedna disciplinska mjera sa novčanom kaznom. Agencija je provjerila imovinske kartone 1473 javna funkcionera, od ukupno 4,4 hiljade i utvrdila da je samo 49 prijavilo nepotpune podatke. Nije bilo slučajeva ustupljenih tužilaštvu.

Agencija je pokrenula 95 prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata, a tokom oktobra ustupila četiri predmeta nadležnom tužilaštvu, koji se odnose na dokumentaciju prikupljenu od političkih subjekata u toku kontrole njihovog redovnog poslovanja.

Agenciji je u 2016. podnijeto 56 prijava o ugrožavanju javnog interesa<sup>156</sup> koje upućuje na korupciju i devet zahtjeva za zaštitu zviždača. U 2016. godini okončano je 14 postupaka i donijeto šest Mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, dok je osam postupaka po prijavama okončano službenom zabilješkom, jer ne sadrže zakonske elemente prijave, ili su anonimno podnijete bez dovoljno podataka potrebnih za pokretanje postupka. Agencija je, u odnosu na ukupno devet zahtjeva za zaštitu, donijela sedam Mišljenja sa procjenom postojanja, odnosno mogućnosti za nastanak štete po zviždača zbog podnošenja prijave, od kojih tri pozitivna i četiri negativna po zviždača. **Agencija je deset predmeta ustupila nadležnom tužilaštvu. Od ovog broja pet prijava je odbačeno, za jednu je podignuta optužnica i izrečena kazna zatvora u trajanju od 90 dana uz uslovnu osudu u trajanju od jedne godine, dok su preostale prijave u fazi izviđaja.** Agencija je, u odnosu na ukupno devet zahtjeva za zaštitu, donijela sedam Mišljenja sa procjenom postojanja, odnosno mogućnosti za nastanak štete po zviždača zbog podnošenja prijave, od kojih tri pozitivna i četiri negativna po zviždača. Dva postupka za zaštitu zviždača koji su preneseni u 2017. godinu su završena negativnim mišljenjima – odnosno nije im obezbjeđena zaštita.

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.<sup>157</sup>

Prema nalazima Svjetskog ekonomskog foruma, u posljednjih pet godina, stanje u oblasti etike i korupcije se iz godine u godinu pogoršava.<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup>

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

<sup>156</sup> Od ukupnog broja prijava u 23 slučaja podnosilac je želio ostati anonimn

<sup>157</sup> 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>.

<sup>158</sup> 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>.

<sup>159</sup> 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](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).



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 organizacije<sup>160</sup>, Pravnog odjeljenja ambasade Sjedinjenih Američkih Država i Ministarstva finansija.

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

Radna grupa za izradu podzakonskih akata Agencije formirana je od strane Ministarstva pravde u januaru 2015. godine. Ta radna grupa nije uključivala predstavnike zakonodavne i sudske vlasti, kao ni NVO. Usvojeno je 12 podzakonskih akata, uz podršku TAIEX misije EU, ali izvještaji te misije nijesu dostupni javnosti, pa se ne zna da li su i u kojoj mjeri 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 nijesu adekvatno sistematizovana, jer nije predviđen dovoljan broj izvršilaca koji bi se bavili kontrolom finansiranja političkih subjekata i zloupotreba javnih fondova u partijske svrhe, pogotovo u toku izbornih kampanja.

Medijima je prvo bilo omogućeno da prate sjednice Savjeta, zatim je izmijenjen Poslovnik i sjednice su zatvorene za javnost, i tek **nakon posljednjih 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.<sup>161</sup> 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.**

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

<sup>160</sup> Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i Institut Alternativa.

<sup>161</sup> Centar za istraživanje i monitoring, *Agencija za sprječavanje korupcije – da li smo spremni?*, Podgorica, 9. mart 2016. godine.

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

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 porede sa zvaničnim podacima organa i pravnih lica koji raspolažu tim podacima. I ti izvještaji su dostupni na sajtu Agencije, koja takođe ima mandat da ih provjerava.

**Zakon o lobiranju** donijet je u decembru 2014. godine i sadrži jasne procedure lobiranja i obavezu vođenja registra lobista. Donijeto je pet podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o lobiranju. Vlada cijeni da se Zakon o lobiranju sprovodi kontinuirano, 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 aktom<sup>162</sup> 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.<sup>163</sup>

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.<sup>164</sup> Evropska unija u Izveštaju o napretku upozorava da Agencija mora raditi transparentno i nezavisno i da mora pokazati proaktivan stav prema svom poslu u svim oblastima u kojima po Zakonu ima mandat da djeluje.<sup>165</sup>

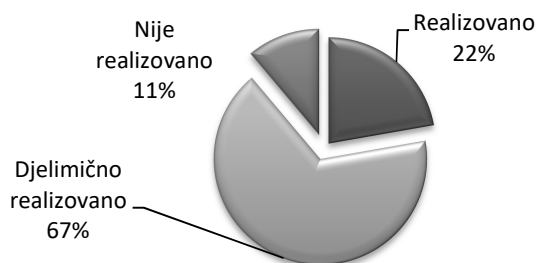
### 2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera

**U prvih devet mjeseci 2017. godine provjerena je imovina tek svakog desetog javnog funkcionera u odnosu na broj planiranih. Upitna je tačnost statistike koja se odnosi na provjeru imovine javnih funkcionera i državnih službenika. Izrečene kazne za kršenje zakona u dijelu sukoba interesa su i dalje ispod zakonskog minimuma, izrečene disciplinske mjere su simbolične, a još uvijek nema postupaka pred tužilaštvom. Nije bilo ciljanih kampanja koje se odnose na sukob interesa. Nema podataka o tome da li su građani Agenciji prijavljivali funkcionere koji su kršili odredbe zakona u dijelu sukoba interesa.**

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

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

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



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

<sup>162</sup> Pravilnik o bližem načinu postupanja o prijavi zviždača.

<sup>163</sup> Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija, 17. februara 2017. godine.

<sup>164</sup> 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%E8ki%20uticaj%20ugro%BEava%20profesionalni%20rad>.

<sup>165</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu*, Brisel 9. novembar 2016. godine. Više informacija na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf).

Do kraja septembra 2017. godine, redovan godišnji izvještaj o prihodima i imovini za 2016. godinu su predala 5364 javna funkcionera i 1205 državnih službenika. Agencija je pokrenula 289 prekršajnih postupaka protiv javnih funkcionera i državnih službenika zbog nepredavanja izvještaja.

Agencija navodi da je 6569 izvještaja javnih funkcionera i državnih službenika prošlo proces softverske i administrativne provjere od strane Agencije. Nakon što su završene ove tehničke provjere u junu je počela potpuna dubinska provjera imovine. Do kraja septembra je provjereno 210<sup>166</sup> javnih funkcionera i državnih službenika<sup>167</sup> a 700 je još uvijek u fazi provjere. Provjere su vršene preko baze Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Komisije za hartije od vrijednosti.

Nije data informacija koliko je od ovog broja provjerenih javnih funkcionera i državnih službenika dalo saglasnost za provjeru bankovnih računa u 14 poslovnih banaka u Crnoj Gori. Ukupno, saglasnost za pristup bankovnim računima, do kraja prve polovine godine, dalo je 3179 javnih funkcionera i 837 državnih službenika koji imaju obavezu podnošenja izvještaja. Ipak, **direktor Agencije za sprječavanje korupcije, koji bi trebao da bude primjer ostalim javnim funkcionerima, nije dao saglasnost za pristup sopstvenim bankovnim računima**<sup>168</sup>. Ekspert Evropske komisije, koji je Analizirao aktivnost Agencije, je naveo da postoji problem u prikazivanju statističkih podataka kod ove institucije i naveo da je **Agencija izvještavala da je dubinski provjerila 1600 funkcionera iako se radi o samo 361 funkcioneru. Ekspert je utvrdio i da se Agencija uglavnom bavila lokalnim funkcionerima a da za to nije navela razloge.**<sup>169</sup>

U svim slučajevima kada je tokom postupka provjere utvrđeno da se imovina javnog funkcionera uvećala u odnosu na prethodni period u iznosu od preko 5 000 eura upućen je zahtjev javnim funkcionerima kako bi se izjasnili i dostavili dokaze o osnovima sticanja novonastale imovine i prihoda. Agencija je, u prvih šest mjeseci 2017. godine, uputila sedam zahtjeva, po osnovu kojih je sedam javnih funkcionera opravdalo osnov sticanja.

Agencija je u prvih devet mjeseci okončala 128 upravnih postupaka<sup>170</sup>, ali **nema informacija u koliko slučajeva je utvrđeno kršenja zakona**. Nakon donijetih Odluka Agencije i datih Mišljenja, javni funkcioneri su u prvih devet mjeseci 2017. podnijeli 30 ostavki sa javne funkcije. U jednom predmetu po prijavi fizičkog lica, Agencija je nakon sprovedenog postupka utvrdila da član Savjeta Agencije za sprječavanje

<sup>166</sup> Prema godišnjem planu provjere za 2017. Godinu predviđeno je da se od ukupnog broja javnih funkcionera i državnih službenika provjeri njih 1600.

<sup>167</sup> 170 državnih i 20 lokalnih funkcionera, kao i 20 državnih službenika

<sup>168</sup> Tina Popović, Miloš Rudović, *Ne da pristup računima u banci*, Portal Vijesti, 12.maj 2017. Članak dostupan na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/ne-da-pristup-racunima-u-banci-937516>

<sup>169</sup> Rudović Miloš, Čalović Marković *prenosi nalaz eksperata EK: ASK prati samo imovinu lokalaca*, Online portal Vijesti, 28. 10. 2017. godine, Podgorica, više informacija moguće naći na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/calovic-markovic-prenosi-nalaz-eksperata-ek-ask-prati-samo-imovinu-lokalaca-960692>

<sup>170</sup> 87 zbog nedostavljanja izvještaja o prihodima i imovini, 22 zbog nedostavljanja tačnih i potpunih podataka, kao i 19 u vezi provjere osnova sticanja i izvora sredstava imovine u vrijednosti preko 5.000 eura

korupcije prilikom izbora za člana Savjeta, nije ispunjavao uslov u vezi radnog iskustva u određenom stepenu kvalifikacije<sup>171</sup>.

Agencija je u prva tri kvartala ove godine, pokrenula 338 prekršajnih postupaka, okončano je 197 postupaka i izrečeno 150 novčanih kazni u iznosu od 38.830 eura i izrečeno je 47 opomena. **Nema informacija da je ijedan predmet ustupljen državnom tužilaštvu.**

Agencija je podnijela obavještenja svim organima Vlasti kada je utvrđeno da javni funkcioner krši zakon<sup>172</sup>. Tokom 2017. godine organi vlasti su na osnovu donijetih odluka u vezi ograničenja u vršenju javnih funkcija postupili u šest predmeta i izrekli četiri administrativne sankcije i pokrenuli dva disciplinska postupka pred Komisijom koju je formirao organ vlasti u toku kojih su **izrečene četiri opomene i jedna disciplinska mjera izricanjem novčane kazne u trajanju od šest mjeseci po 30% od zarade.**

Provjere imovine javnih funkcionera su vršene preko baze Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Komisije za hartije od vrijednosti. Povezivanje je omogućeno i sa Centralnim registrom privrednih subjekata i Centralnim registrom građana ali nema informacija da je provjera vršena i kroz ovaj registar.

Planom razvoja informacionog sistema Agencije za 2017. godinu, planirano je uvezivanje sa bazama podataka Centralne depozitarne agencije, Ministarstvom pravde, Direktoratom za izvršenje krivičnih sankcija, Ministarstvom saobraćaja i Upravom za javne nabavke. Nema podataka da li je planirano uspostavljanje elektronske razmjene podataka sa Ministarstvom finansija i Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki.

U izvještajnom periodu na ukupno osam organizovanih radionica, učestvovalo je 24 službenika Agencije. Prema dostupnim podacima Agencija nije radila ciljanu kampanju koja se odnosi na sukob interesa. Takođe, **nema podataka o broju prijava sukoba interesa od strane građana**, pa samim tim ni izdvojenih podataka o odlukama koje je Agencija donijela po ovim prijavama.

**U prvoj polovini 2017. godine Agencija i Skupština nijesu imale aktivnosti na promovisanju etičkog kodeksa za nosioce zakonodavne i izvršne vlasti.** Uprava za kadrove je u ovom periodu održala jednu obuku na temu Etičkog kodeksa koju je pohađalo 33 polaznika.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja

Agencija je u martu 2017. godine objavila godišnji izvještaj u kojem se navode podaci da je u 2016. provjereno 1473 imovinska kartona javnih funkcionera i 174 državna službenika, od ukupno 4.409 izvještaja javnih funkcionera i 1.228 izvještaja državnih službenika, koliko je dostavljeno Agenciji, i utvrđeno je da je samo 49 funkcionera i 25 službenika prijavilo nepotpune podatke.

<sup>171</sup> Predmet je okončan pred Agencijom i 20. 04. 2017. godine proslijeđen Savjetu Agencije na dalje postupanje, da u skladu sa zakonskim nadležnostima propisanih članom 87 Zakona o sprječavanju korupcije pokrene postupak pred nadležnim radnim tijelom Skupštine Crne Gore predlog za razrješenje.

<sup>172</sup> Zahtjevi za razrješenje, supendovanje ili izricanje disciplinskih mjera za javne funkcionere za koje je pravosnažnom i konačnom odlukom utvrđeno da krše zakon

Pokrenut je 361 prekršajni postupak zbog raznih vrsta kršenja odredbi o sukobu interesa javnih funkcionera. Okončano je 270 predmeta i izrečeno 189 novčanih kazni ukupne vrijednosti 47805 eura. Nema podataka o izrečenim prekršajnim kaznama i novčanim iznosima za državne službenike.

Agencija je donijela 63 odluke o nespojivosti javnih funkcija na osnovu kojih je razriješeno 26 funkcionera, 18 je dobilo opomenu, a donijeta je i jedna disciplinaka mjera sa novčanom kaznom. Nije bilo slučajeva ustupljenih tužilaštvu.

**U 2016. godini je ukupno sedam građana podnijelo prijave koje se odnosi na sukob interesa, ali nema informacija o postupanju po njima.**

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 polovinu<sup>173</sup>. 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 tri<sup>174</sup>. **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.<sup>175</sup> Komisija nije pripremila i objavila godišnji izvještaj o radu za 2015. godinu, jer je ovoj instituciji istekao mandat<sup>176</sup>. Prema poslednjem izvještaju EK, nije napravljen veliki napredak u uspostavljanju bilansa slučajeva u oblasti konflikta interesa, a prekršajne sankcije nijesu efektivne.<sup>177</sup> 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

<sup>173</sup> Tri oblasti koje su pokrivene analizom su: (1) ovlašćenja 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.

<sup>174</sup> 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 ovlašćenja 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).

<sup>175</sup> 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.

<sup>176</sup> Dostupni su samo podaci za prvu polovinu 2015. godine, kada Komisija navodi da je izvršila provjeru preko 1200 imovinskih kartona i utvrdila da preko 200 nije tačno prijavilo prihode i imovinu. Pokrenut je prekršajni postupak protiv 140 funkcionera, ali nema informacija o ishodima postupaka. Za skoro 70 funkcionera utvrđeno je postojanje značajne razlike u imovinskom stanju, a samo u osam takvih slučajeva je pokrenut prekršajni postupak, i ponovo nema informacija o njihovom ishodu. Komisija je takođe utvrdila obrazac za praćenje preduzetih mjera od strane nadležnih organa na osnovu njenih odluka.

<sup>177</sup> Ibid.

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.

### 2.1.3. Javna uprava

**Gotovo tri četvrtine građana smatraju da neki ili svi javni službenici uzimaju novac ili poklone. Tek svaka deseta aktivnost iz Strategije reforme javne uprave je u nekom dijelu realizovana, a neke od realizovanih aktivnosti predstavljaju korak unazad u odnosu na prethodno stanje. Centralna kadrovska evidencija o broju zaposlenih u državnoj administraciji se ne ažurira redovno, a nema pouzdanih informacija o broju raspoloživih radnih mjesta, novozaposlenih i njihovom napredovanju.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da je sproveden 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 šest mjera, tri se realizuje u kontinuitetu, a tri mjere su djelimično realizovane.*

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



Grafik 17: Realizacija mjera u oblasti  
2.1.3. Javna uprava

U julu 2017. godine, Ministarstvo javne uprave je izradilo Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016.-2020, za period jul 2016 - jul 2017. godine. U izvještaju se navodi da je od ukupno 82 aktivnosti samo pet u potpunosti realizovano.

U Izvještaja NVO Institut alternativa o reformi javne uprave se navodi da tokom prvih 11 mjeseci primjene Strategije u roku nije ispunjeno 60% aktivnosti i da je do sad ispunjeno oko sedam procenata svih inicijalno zacrtanih aktivnosti. Prema navodima iz Izvještaja, aktivnosti planirane za prvu godinu uglavnom su se odnosile na oblast razvoja i koordinacije javnih politika ali i na odgovornost– kroz izradu Analize o položaju organizacija koje vrše javna ovlašćenja, što je zapravo aktivnost zaostala iz prethodne Strategije (2011- 2015) koja još uvijek nije realizovana. Na drugoj strani **neke od realizovanih aktivnosti, naročito usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama predstavljaju korak unazad u odnosu na ranije stanje.**<sup>178</sup>

U toku aprila je u medijima Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ukazao **da Vlada mora preduzeti konkretne aktivnosti radi podizanja svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.** On navodi da dok javna uprava ne postane funkcionalna, informaciono povezana a njeni službenici stručni, visoko motivisani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu javne uprave biće brojni a nezadovoljstvo građana svakodnevno, a upravni postupak izuzetno dug i skup.<sup>179</sup>

Iz NVO sektora navode da i pored postojanja određenih projekcija o racionalizaciji broja zaposlenih u državnom sektoru, iako su bile problematične jer nijesu bile zasnovane na prethodnim analizama, u Planu reorganizacije javnog sektora<sup>180</sup> ništa nije realizovano. Ministarka javne uprave najavljuje iznova analiziranje pa tek onda, navodno, racionalizaciju - što znači da će pola mandata ove Vlade proći dok se ne krene u racionalizaciju<sup>181</sup>.

Ministarstvo javne uprave nije vršilo istraživanje javnog mnjenja o percepciji javnosti o povećanoj efikasnosti i smanjenoj korupciji u državnoj upravi. Naime, istraživanje će biti sprovedeno nakon početka primjene Zakona o upravnom postupku za koji je određen 01. jul 2017. godine. Ovaj Zakon je mijenjan i početkom juna 2017. godine, međutim posljednje izmjene nijesu rezultirale dodatnim odlaganjima primjene Zakona. **Istraživanje NVO CEDEM pokazuje da gotovo 75% građana smatra da neki ili svi javni službenici uzimaju novac ili poklone**<sup>182</sup>.

Uprava za kadrove je donijela program i plan obuka za novi Zakon o upravnom postupku i u prvoj polovini 2017. godine organizovala je osam dvodnevni obuka i 10 seminara za gotovo 500 polaznika.

<sup>178</sup> Institut alternative, *Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020? Presjek stanja za 2016. godinu i prvu polovinu 2017. godine*, Podgorica, jun 2017. godine

<sup>179</sup> I.Č., *Vlada da nam omogući odgovornu javnu upravu* ND Vijesti od 18. aprila 2017.

<sup>180</sup> Koji više i ne važi

<sup>181</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

<sup>182</sup> Anđela Đikanović, *CEDEM: 64 odsto građana smatra da je korupcija u CG izražen problem*, Portal FOS media, 11. Jul 2017. godine



Uprava nije izrađivala promotivni materijal za podizanje svijesti građana o uvedenim standardima u novom Zakonu<sup>183</sup>. Međutim, Uprava je za 225 predstavnika državne uprave organizovala sedam događaja radi predstavljanja novog Zakona o upravnom postupku.

Nema podataka od strane Ministarstva javne uprave o planu rada Upravne inspekcije za 2017. godinu. U odjeljenju za inspekcijski nadzor Ministarstva javne uprave je na početku 2017. godine bilo pet zaposlenih upravnih inspektora, a na kraju septembra ove godine se ovaj broj povećao na osam.

U izvještajnom periodu ministarka javne uprave Suzana Pribilović je smijenila glavnu upravnu inspektorku Dragicu Anđelić koja je otkrila da je Ministarstvo vanjskih poslova nezakonito izdalo oko 300 viza inostranim državljanima<sup>184</sup>.

Ministarstvo javne uprave je u prvih devet mjeseci 2017. godine izvršilo ukupno 359 inspekcijskih nadzora<sup>185</sup> i upravni inspektori su postupali po 136 predstavki - od ukupno 336 koje su primljene u rad. Međutim nema podataka o broju utvrđenih nepravilnosti i eventualnim izrečenim sankcijama.

Kada je riječ o drugostepenim postupcima na rješenja prvostepenih organa i o upravnim sporovima protiv drugostepenih rješenja Uprava za kadrove je dostavila podatke samo za prvo tromjesjeće 2017. godine. U ovom period, Komisiji za žalbe izjavljeno je 144 žalbi. Komisiji je u ovom periodu dostavljeno 65 tužbi sa zahtjevom Upravnog suda da mu se dostavi odgovor na tužbu i spisi predmeta. Komisija je u 50 predmeta dostavila sudu spise, dok se u 15 predmeta čekaju originalni spisi prvostepenih organa.

Na osnovu metodologije analize rizika u vršenju inspekcijskog nadzora inspekcije su, u prvoj polovini godine, sprovele 417 kontrola. U ovim kontrolama utvrđeno je 43 nepravilnosti za čije otklanjanje je izrečeno 30 upravnih mjera, izdata dva prekršajna naloga, jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka i podnijete dvije krivične prijave. **Nema podataka o broju otkrivenih koruptivnih radnji**, a u posljednjem izvještaju Vlade se navodi da Uprava za inspekcijske poslove nema zakonom propisanu nadležnost da otkriva koruptivne radnje, tj. ne može da supstituiše izvorne nadležnosti organa koji se primarno bave borbom protiv korupcije, ali svakako doprinosi prepoznavanju i suzbijanju koruptivnih pojava.

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

<sup>183</sup> Štampan Novi Zakon o upravnom postupku - Komentar, od autora Sretena Ivanovića, bivšeg sudije Vrhovnog suda Crne Gore

<sup>184</sup> M.V., *Smijenjena inspektorka otkrila šverc 300 viza*, dnevne novine Dan, 26. april 2017. godine

<sup>185</sup> 55 redovnih, 266 vanrednih i 38 kontrolnih

Takođe, Uprava za kadrove nema informacije o broju novozaposlenih službenika i namještenika. Uprava tokom prvih devet mjeseci navodi nije bilo lica na internom tržištu tj. na raspolaganju i da nije bilo lica koja su napredovala. U istom periodu pet službenika odnosno namještenika su počinili teže disciplinske prekršaje, a dvojica lakše dok nema informacija o izrečenim sankcijama. **Nema podataka da je u izvještajnom periodu bilo sprovedenih disciplinskih postupaka sa koruptivnim elementima i da je bilo predmeta koji su dostavljeni tužilaštvu.** Istraživanje javnog mnjenja, koje će između ostalog obuhvatiti percepciju javnosti o povećanoj efikasnosti i smanjenoj korupciji u državnoj upravi, će biti sprovedeno u decembru 2017.

Agencija navodi da je krajem septembra 2017. godine, ukupan broj donešenih planova integriteta 672, a 676 organa vlasti je odredilo menadžere integriteta. Od početka godine, Agenciji za sprječavanje korupcije su dostavljeno je devet planova integriteta, a rješenje o određivanju menadžera integriteta donijela su još četiri organa vlasti. Nema informacija o ukupnom broju radnih grupa koje su formirane u prvih devet mjeseci ove godine za donošenje planova integriteta. U posmatranom periodu nije bilo podnijetih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja zakonskih odredbi koje se odnose na planove integriteta. Agencija u ovoj godini organizovala ukupno 18 obuka posvećenim planovima integriteta na kojima je učestvovalo preko 500 polaznika.

U izvještajnom periodu nijesu rađene analize kvaliteta usvojenih planova integriteta, kao ni analize sprovođenja istih, one će biti dio godišnjeg izvještaja Agencije za 2017. godinu koji će biti sačinjen u prvom kvartalu 2018.

**Iz NVO sektora smatraju da bi Agencija trebalo da unaprijedi formu za izradu plana integriteta na način što će predvidjeti definisanje ciljeva, kao i indikatora za svaku od predviđenih aktivnosti.** Odsustvo definisanih vrijednosti koje bi organ vlasti trebalo da ispuni tokom jedne godine ostavlja prostor za proizvoljno izvještavanje i određivanje uspjeha u realizaciji zacrtanih mjera.<sup>186</sup>

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Prema navodima iz Izvještaja o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016.-2020. za 2016. godinu od ukupno 52 aktivnosti, pet aktivnosti je bilo predviđeno da bude realizovano do kraja 2016. godine. Od ovog broja dvije su realizovane, dok su preostale tri nerealizovane. Takođe realizovane su i dvije aktivnosti čiji je rok implementacije bila 2017. godina.

U izvještajnom periodu je objavljen je godišnji izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove u 2016. godini.

**U 2016. godini, usvojeno je 665 planova integriteta, dok je 669 organa imenovalo menadžere integriteta.** Tokom prvog kvartala 2017. godine održano je šest ročišta na osnovu zahtjeva koji su podnijeti prošle godine koji se odnose na institucije koje nijesu usvojile plan integriteta. Agenciji je dostavljeno rješenje o oslobađanju jednog pravnog lica i jednog odgovornog lica i rješenja o izrečenim sankcijama za šest organa vlasti. Ukupan iznos novčanih kazni za ovaj period je 1530 eura<sup>187</sup>.

Prema dostupnim podacima Agencija za sprječavanje korupcije ne posjeduje analize o sprovođenju planova integriteta sa preporukama. Kada se radi o analizama kvaliteta usvojenih

<sup>186</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

<sup>187</sup> 1.000 eura za pravna lica, 300 eura za odgovorna lica i 230 eura za troškove postupka

planova integriteta Agencija nas je uputila na Izvještaj iz 2016. u okviru koga nalazi Izvještaj o donošenju planova integriteta u 2016. Ovim izvještajem su obuhvaćeni svi planovi integriteta koji su dostavljeni Agenciji u 2016. godini. **U planovima je identifikovano ukupno 18113 rezidualnih rizika i planirano je 33360 mjera za smanjenje i otklanjanje rizika.**<sup>188</sup>

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 **nijesu 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.<sup>189</sup>

**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.

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.<sup>190</sup> Ipak, ta inspekcija je bila posebno neažurna u vrlo osjetljivim predmetima nadzora biračkog spiska, što potvrđuju i presude Upravnog suda.<sup>191</sup>

Uprava za inspeksijske poslove je sačinila metodologiju analize rizika u vršenju inspeksijskog nadzora u junu 2015. Na osnovu nje je sprovedeno preko **700 kontrola** u toku 2016. i posljednja dva mjeseca 2015. godine, prilikom kojih je uvrđeno oko 170 nepravilnosti 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.<sup>192</sup>

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

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

<sup>188</sup> Izvještaj je podijeljen po oblastima (ukupno 10 oblasti) za koje je rađena analiza sa nalazima i preporukama. Oblasti su podijeljene na sledeći način: 1. Pravosuđe; 2. Oblast dječije i socijalne zaštite; 3. Javne ustanove; 4. Javna preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik opštine, prijestonica ili glavni grad; 5. Javne ustanove, preduzeća i druga privredna društva čiji je osnivač i većinski vlasnik država; 6. Nezavisni i regulatorni organi; 7. Jedinice lokalne samouprave; 8. Oblast kulture; 9. Državna uprava i drugi državni organi; 10. Prosvjeta.

<sup>189</sup> Milena Milošević, istraživačica javnih politika u Institutu Alternativa.

<sup>190</sup> U 2016. godini Upravna inspekcija sprovela je 418 kontrola, od čega 170 po planu kontrole, a 248 po pritužbama. Utvrđene su nepravilnosti u 749 predmeta, ali Upravna inspekcija nema podatke o broju lica na koje se te nepravilnosti odnose. Na osnovu utvrđenih nepravilnosti pokrenuto je 15 prekršajnih i pet krivičnih postupaka, donijeto 11 rješenja o zabrani obavljanja poslova i izrečeno 16 novčanih kazni. Od toga se 177 kontrola odnosilo na zapošljavanje, a 97 na napredovanje i ocjenjivanje.

<sup>191</sup> Upravna inspekcija je prekršila rok za svaki od skoro 1300 slučajeva za koje je MANS inicirao inspeksijski nadzor biračkog spiska zbog sumnji u nezakonitosti. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Izvjestaj.pdf>.

<sup>192</sup> Podaci za svu upravu za 2015. i 2016. su: preko 145 hiljada inspeksijskih pregleda, skoro 50 hiljada utvrđenih nepravilnosti, preko 45 hiljada upravnih mjera, 27 hiljada prekršajnih naloga, skoro hiljadu prekršajnih postupaka i 300 krivičnih prijavi.

mjesta, a navodi da službenika i namještenika koji su stavljeni na raspolaganje nema. Nema informacija o broju službenika i namještenika koji su napredovali, jer se ti podaci ne unose u CKE. Dicipinski 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.<sup>193</sup> NVO smatraju da u državnoj upravi **nije uspostavljen proces napredovanja na osnovu zasluga**<sup>194</sup>.

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 nijesu 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.<sup>195</sup>

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.

## 2.1.4. Finansiranje političkih subjekata

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine Agencija za sprječavanje korupcije je sprovela niz kontrola izvještaja političkih subjekata za redovan rad i za lokalne izborne kampanje u dvije opštine i jednoj opštini u okviru Glavnog grada, kao i organa vlasti u vezi sa zloupotrebama javnih resursa u vezi sa tim lokalnim izborima. Međutim, osim podataka da je pokrenut manji broj prekršajnih postupaka, nema informacija o konkretnim rezultatima sprovedenih kontrola. I u ovom periodu nije bilo porasta povjerenja građana u rad političkih partija.

U prethodnom izvještaju je navedeno da je unaprijeđen 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 nijesu dobile adekvatan epilog, a sprovedena kontrola finansiranja izborne kampanje je bila površna i selektivna.

*Sve četiri mjere predviđene u ovoj oblasti su djelimično sprovedene.*

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

Djelimično  
realizovano  
100%



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

Podaci za  
2017.  
godinu

Državna revizorska institucija je na kraju septembra 2017. godine imala 65 zaposlenih od ukupno 82 sistematizovana radna mjesta. Državna izborna komisija nam nije dostavila informacije o zaposlenima u toj instituciji u ovom periodu.

<sup>193</sup> MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

<sup>194</sup> 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>.

<sup>195</sup> Uprava policije, Uprava carina, Osnovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo.

U 2017. godini su povećana za preko 100 hiljada eura budžetska sredstva i Državne revizorske institucije i Agencije za sprječavanje korupcije. Ipak budžet Agencije i dalje ostaje na zakonskom minimumu od 0,2% tekućeg budžeta. Za 2017. godinu Državnoj izbornoj komisije je pet puta smanjen bužet<sup>196</sup>, pretpostavljamo jer nema planiranih izbora na nacionalnom nivou.

Nije utvrđen Program obuke Uprave za kadrove za zaposlene u Državnoj izbornoj komisiji, niti smo dobili podatke o obukama za zaposlene. Državna revizorska institucija je usvojila plan obuke za 2017. godinu.

Agencija za sprječavanje korupcije je u izvještajnom periodu objavila Izvještaje o kontroli i nadzoru za izbore za odbornike u SO Nikšić i u SO Herceg-Novi. U ovom periodu su organi vlasti i pravna lica počeli da dostavljaju izvještaje u toku izborne kampanje za odbornike za Opštinu Tuzi - opštinu u okviru Glavnog grada.

Od strane Agencije je u prvih devet mjeseci sprovedeno preko 1700 kontrola dostavljenih izvještaja od političkih subjekata i organa vlasti, kako za redovan rad, tako i u toku izborne kampanje.

Agencija je izvršila ukupno 1013 kontrola dostavljenih izvještaja, od čega je 56 kontrola izvještaja političkih subjekata u toku izborne kampanje, 852 kontrole izvještaja organa vlasti i pravnih lica u toku izborne kampanje i 105 kontrola izvještaja političkih subjekata o redovnom radu. Izvršene je 649 kontrola poštovanja zabrana i ograničenja propisanih zakonom u toku izborne kampanje<sup>197</sup>. Agencija je pokrenula 14 novih prekršajnih postupaka, dok je izrečeno 87 sankcija u ovoj oblasti od čega je 69 novčanih kazni i 18 opomena. **Ukupan iznos novčanih kazni je 69.145 eura.** Prema dostupnim podacima, od ovih 14 postupaka, Agencija je pet prekršajnih postupaka pokrenula protiv političkih subjekata koji nijesu dostavili godišnji konsolidovani finansijski izvještaj. Nema podataka da li je bilo koji od ovih postupaka završen i da li su izrečene sankcije. **Nije bilo ustupljenih predmeta tužilaštvu.** Nema zvaničnih podataka da su bilo kojoj partiji u izvještajnom periodu privremeno obustavljena budžetska sredstva. Ipak, Agencija je u aprilu najavljivala da će za šest političkih subjekata biti obustavljena uplata novca za redovan rad<sup>198</sup>.

Agencija za sprečavanje korupcije nije sprovodila istraživanja javnog mnjenja o percepciji javnosti u vezi rada i finansijskog poslovanja političkih subjekata. **Prema istraživanju NVO, samo trećina građana vjeruje političkim partijama**<sup>199</sup>.

Državna revizorska institucija je izvršila revizije 10 godišnjih finansijska izvještaja političkih subjekata, za 2016. godinu, koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalnih samouprava po osnovu osvojenih poslaničkih odnosno odborničkih mandata a čiji su prihodi veći od 10.000 eura. Jedino je **Demokratska partija socijalista (DPS) dobila apsolutno pozitivno mišljenje i na finansijski reviziju i na**

<sup>196</sup> U 2016. godini je iznosio 1.894.711,48 eura, a u 2017 iznosi 364.969,51 eura

<sup>197</sup> Uključujući kontrole političkih subjekata i organa vlasti na terenu, kontrole poštovanja zabrana otpisa duga, socijalnih davanja i zapošljavanja u izbornoj kampanji

<sup>198</sup> Iv.P., ASK: *SNP-u treba blokirati sredstva*, Pobjeda 14. april 2017.

<sup>199</sup> Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Političko javno mnjenje Crne Gore, jun 2017. godine. Dokument dostupan na: [www.cedem.me/images/jDownloads\\_new/CEDEM%20Jun%202017%20-%20%20istrazivanje.pdf](http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/CEDEM%20Jun%202017%20-%20%20istrazivanje.pdf)

**reviziju pravilnosti.** Osam partija je dobilo pozitivno mišljenje na finansijski reviziju<sup>200</sup>, a jedna pozitivno uz skretanje pažnje<sup>201</sup>. Tri partije su dobile pozitivno mišljenje uz skretanje pažnje na reviziju pravilnosti<sup>202</sup>, a preostalih šest partija je dobilo uslovno mišljenje na ovaj dio revizije<sup>203</sup>. Ostalih postupaka zbog utvrđenih nepravilnosti nije bilo. Državna revizorska institucija navodi da će statistika izvršenih revizija, pregled preporuka i datih mišljenja biti dostavljeni na kraju godine.

Državna izborna komisija nam nije dostavila izvještaje primjeni Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a u Vladinom izvještaju nema podataka da li navedeni izvještaji postoje.

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. **Nijesu donijeta podzakonska akta koja se tiču korišćenja javnih resursa za aktivnosti političkih subjekata i predizbornih kampanja**, niti onaj kojim bi se bliže uredio **način vođenja poslovnih knjiga političkih subjekata**. Ova dva podzakonska akta nije donijela ni Agencija koja je, nakon zvaničnog početka rada u 2016., donijela osam drugih podzakonskih akata u vezi sprovođenja Zakona.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za period  
od 2013. do  
2016.  
godine)

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 Agencije<sup>204</sup>. U DRI-ju je popunjeno 70% sistematizovanih radnih mjesta, a u sektoru za kontrolu političkih partija od sistematizovanih 13 popunjeno je 10 radnih mjesta<sup>205</sup>. Ta institucija je u 2016. godini dobila 60% veći budžet u odnosu na prethodnu<sup>206</sup>.

**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.<sup>207</sup> Agencija nije pokrenula ni jedan postupak protiv najveće, vladajuće partije.

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.

<sup>200</sup> Albanska alternativa, Pozitivna Crna Gora, Socijaldemokratska partija, DEMOS, Demokratska narodna partija, Pokret za promjene, Demokratska Crna Gora i Socijaldemokrate.

<sup>201</sup> Hrvatska građanska inicijativa

<sup>202</sup> Pozitivna Crna Gora, Socijaldemokratska partija i Demokratska Crna Gora

<sup>203</sup> Albanska alternativa, Hrvatska građanska inicijativa, DEMOS, Demokratska narodna partija, Pokret za promjene i Socijaldemokrate.

<sup>204</sup> Više informacija o kadrovskim kapacitetima Agencije dato je u poglavlju 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv

<sup>205</sup> Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>206</sup> U komentaru Državne revizorske institucije se navodi da se predmetno uvećanje odnosi na sredstva za nabavku poslovnog prostora

<sup>207</sup> 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](http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje.pdf). Agencija je kontrolisala sve izborne liste na lokalnim izborima u Tivtu i pokrenula jedan prekršajni postupak, ali nema podataka o ishodu.

DRI je tokom 2016. izvršila finansijske revizije i revizije pravilnosti godišnjih finansijskih izvještaja za 22 političkih 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.<sup>208</sup> Državna revizorska institucija, tokom 2016. godine, nije podnosila krivične<sup>209</sup> prijave.<sup>210</sup>

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 nijesu dobile adekvatan institucionalni epilog.**<sup>211</sup>

Iz nevladinog sektora su ukazivali da **Agencija nije adekvatno kontrolisala trošenje državnih resursa** u predizbornoj kampanji za Parlamentarne izbore 2016. godine, pa je uprkos zakonskim ograničenjima nastavljeno zapošljavanje više hiljada lica u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. U velikom broju slučajeva radilo se o kratkoročnom zapošljavanju čija je opravdanost bila sporna. Otkriveno je nekoliko stotina novih zaposlenih koje institucije nijesu prijavile Agenciji. U toku predizborne kampanje Vlada je pokrenula niz projekata za dodjelu državne pomoći privatnom sektoru koji su omogućili zapošljavanja u kompanijama čiji vlasnici su bliski vladajućoj partiji. Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, Direkcija za saobraćaj i sedam najvećih crnogorskih opština su višestruko povećali izdatke za lokalnu infrastrukturu. U tom periodu čak je i Vojska probijala puteve, a mediji su objavili više članaka u kojima su građani tvrdili da se ulice renoviraju samo glasačima vladajuće partije i primjeri nuđenja glasova u zamjenu „za asfalt“.<sup>212</sup>

Međunarodni posmatrači izbora navode da je Agenciji potrebno obezbijediti odgovarajuće kapacitete i resurse<sup>213</sup>, dok Evropska komisija upozorava na činjenicu da Agencija nije uspjela da obezbijedi dublju kontrolu u ovoj oblasti.<sup>214</sup>

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.<sup>215</sup>

**Prema poslednjem istraživanju javnog mnjenja, samo trećina građana vjeruje političkim partijama.**<sup>216</sup>

<sup>208</sup> 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](http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=208&lang=sr).

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

<sup>211</sup> Dragan Koprivica, izvršni direktor Centra za demokratsku tranziciju (CDT); Zlatko Vujović, predsjednik Centra za istraživanje i monitoring (CeMI).

<sup>212</sup> 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>

<sup>213</sup> 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>.

<sup>214</sup> 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](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf).

<sup>215</sup> GRECO, *Treća evaluaciona runda: Drugi izvještaj o usklađivanju Crne Gore*, Strazbur, 19. januar 2015. godine.

<sup>216</sup> CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore – NATO integracija*, Podgorica, decembar 2016. godine.

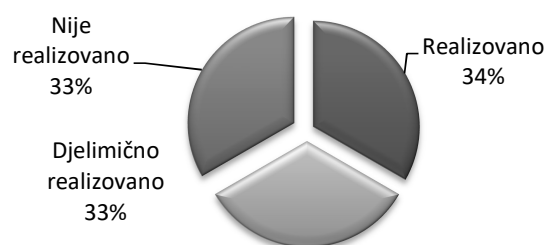
## 2.1.5. Slobodan pristup informacijama

U prvoj polovini 2017. godine su, u krajnje netransparentnoj proceduri, usvojene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kroz koje je institucijama omogućeno da sakriju podatke koji mogu ukazati na korupciju ili druge nezakonitosti, te je ukinuta obaveza meritornog odlučivanja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po žalbama za kršenje ovog zakona od strane institucija. I dalje postoje problemi pristupa informacijama u posjedu organa vlasti jer institucije ne odgovaraju na podnijete zahtjeve ili proglašavaju tajnom informacije koje bi mogle ukazati na korupciju i kršenje zakona. Detaljne informacije o izmjenama Zakona date su u aneksu ovog izvještaja.

Takođe je u prethodnom izvještaju ukazano na to da 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 jedna mjera je realizovana, jedna djelimično sprovedena, a jedna nije realizovana.*

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



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

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema dostupnim informacijama, u prvih devet mjeseci 2017. godine održana je jedna obuka i tri seminara na temu slobodnog pristupa informacijama, kojima je prisustvovalo 75 polaznika.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama navodi da podatke o poslatim zahtjevima prikuplja polugodišnje, tako da su nam dostupni podaci smao za prvu polovinu godine. Agencija navodi da je ukupna broj zahtjeva poslat institucijama u prvih šest mjeseci ove godine 2952 i da je broj rješenja u prvostepenom postupku 2511, od čega u zakonskom roku nije riješeno 1756 zahtjeva. Agencija navodi da joj je ukupno podnijeto 1648 žalbi od čega je usvojeno 528, odbačena jedna, a odbijenih je 413<sup>217</sup>. U ovom periodu podnijeto je i usvojeno 30 tužbi. Agencija se u 89 slučajeva obratila Ministarstvu javne uprave da se izvrši kontrola kancelarijskog poslovanja da li je prvostepeni organ u posjedu traženih informacija. **Vlada navodi da podaci o podnijetim zahtjevima nijesu potpuni jer ne dostavljaju sve institucije informacije.**

Ovo potvrđuju i podaci koje MANS posjeduje o zahtjevima poslatim od strane ove

<sup>217</sup> Zaključak o nenadležnosti je donijet u 95 slučajeva, zaključak o obustavi postupka u 454 slučaja i zaključak o dozvoli izvršenja rješenja Savjeta Agencije u 157 slučajeva.



organizacije koji pokazuju da je znatno veći broj zahtjeva i drugostepenih postupaka i tužbi u ovom periodu. MANS je podnio preko 5,5 hiljada zahtjeva za slobodan pristup informacijama i dostavljena nam je samo jedna trećina informacija. Zbog kršenja Zakona od strane institucija podnijeli smo 1901 žalbu i do zatvaranja izvještaja donijeto je 423 rješenja od čega je preko 95% u MANS-ovu korist. Upravnom sudu smo podnijeli 460 tužbi i svi postupci su još uvijek u toku.

Ćutanje administracije je i dalje veliki problem, čak i nakon odluka Agencije. **Institucije su u ovom periodu u prosjeku ignorisale svaki peti podnijeti zahtjev**<sup>218</sup>. Takođe, i dalje je **problem proglašavanje strateški bitnih dokumenta tajnom**. Čak i nazivi pojedinih tačaka dnevnog reda Vlade su državna tajna, a kada istekne rok na koji je dokument proglašen tajnim, Vlada mu dodijeli još veći stepen tajnosti bez ikakvog obrazloženja. Nerijetki su slučajevi u kojima je Vlada podatke proglasila tajnim ili im je povećala stepen tajnosti tek nakon što je dobila zahtjeve da budu objavljeni<sup>219</sup>.

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

Usvojene **izmjene Zakona** o slobodnom pristupu informacijama **omogućavaju institucijama da sakriju podatke koji mogu ukazati na kršenja zakona ili korupciju, suprotno preporukama Evropske Unije**. Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona institucije će moći da bez bilo kakvog obrazloženja i bez sudske kontrole sakriju informacije o svom radu - proglašavajući ih internim aktima institucije, tajnama i poslovnim tajnama. Izmjenama Zakona je i omogućeno odugovlačenje postupka koje se koristi kao jedan od metoda za skrivanje informacija. **Izmjene su donijete bez najave, bez javne rasprave i bez konsultacija sa Evropskom komisijom**, kojoj se predlozi važnih zakona šalju na mišljenje. Pet parlamentarnih partija<sup>220</sup> podnijelo je krajem maja Predlog za ocjenu ustavnosti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja ograničava pravo pristupa javnim podacima u većoj mjeri nego što to predviđa Ustav Crne Gore. Ustavni sud još uvijek nije donio odluku po navedenoj inicijativi<sup>221</sup>.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Prema podacima iz Vladinog izvještaja, godišnji izvještaj Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama iz oblasti zaštite ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je usvojen u martu 2017. godine. U izvještaju se navodi da je ukupan broj pristiglih zahtjeva prema organima vlasti u 2016. godini 6426 i da su prvostepeni organi u 5100 predmeta donijeli rješenje u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva, dok su prvostepeni organi prekoračili rok odlučivanja u 1326 predmeta. U izvještaju se navodi da je Agenciji izjavljeno 3554 žalbi.

<sup>218</sup> Vuk Janković, koordinator Pravnog programa MANS-a.

<sup>219</sup> Više podataka dostupno u Analizi MANS-a: Državne tajne paravan za korupciju, jun 2017. godine. Dokument dostupan: [www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf](http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf)

<sup>220</sup> Predlog za ocjenu ustavnosti podnijeli su lideri Demokratske Crne Gore, DEMOS-a, Socijaldemokratske partije, Socijalističke narodne partije i Građanskog pokreta URA dana 26. maja 2017. godine.

<sup>221</sup> Više podatak dostupno u Analizi MANS-a: Državne tajne paravan za korupciju, jun 2017. godine. Dokument dostupan: [www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf](http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf)

**Statistika koju Agencija ima za 2016. godinu je nepouzdana jer je u 2016. godini je samo MANS podnio mnogo više zahtjeva i žalbi nego što je Agencija navela. MANS je u toku 2016. podnio preko 25 hiljada zahtjeva i skoro 8,5 hiljada žalbi.**

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 nijesu adekvatno obučeni pokazuje broj žalbi i tužbi protiv njihovih rješenja, od čega se u više od tri četvrtine slučajeva utvrdi da je postupanje institucija nezakonito, o čemu je više informacija dato u nastavku.

**Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)**

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.<sup>222</sup> Takođe, zaključci Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte ili Savjeta za vladavinu prava nijesu javno dostupni, kao ni brojni dokumenti neophodni za praćenje stanja u poglavlju 23.<sup>223</sup>

**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.**<sup>224</sup>

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, nijesu predlagane ni izmjene Zakona.

## 2.1.6. Javne nabavke<sup>225</sup>

**U 2017. godini, u netransparentnoj proceduri, usvojene su hitne izmjene Zakona o javnim nabavkama koje predstavljaju korak unazad i otvaraju vrata za veću korupciju i nenamjensko trošenje novca iz Budžeta. Sa druge strane, nije izvršeno usklađivanje sa novim direktivama Evropske unije. Otkrivene su brojne nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, ali nema informacija o izrečenim kaznama. Nema podataka o tome da li su neke od tih nepravilnosti slučajevi moguće korupcije.** U prethodnom izvještaju je navedeno da prethodnim izmjenama zakonskog okvira nije obezbijedena adekvatna prevencija korupcije u javnim nabavkama, niti potpuno usklađivanje sa evropskim standardima. Kapaciteti inspekcije još uvijek nijesu 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.

<sup>222</sup> Ines Mrdović, koordinatorka Istraživačkog centra MANS-a.

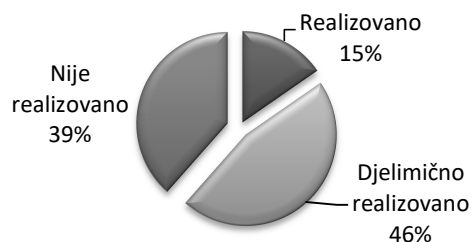
<sup>223</sup> Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika u Institutu Alternativa.

<sup>224</sup> Vuk Janković, koordinator Pravnog programa MANS-a.

<sup>225</sup> Ovim izvještajem obuhvaćena je implementacija pet mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i šest mjera koje su predviđene Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je prilog Akcionom planu.

Samo dvije mjere u ovoj oblasti su realizovane, šest je djelimično sprovedeno, dok preostalih tri uopšte nijesu realizovane<sup>226</sup>.

Vlada navodi da je jedna mjera realizovana, sedam se realizuje u kontinuitetu, jedna je djelimično realizovana, jedna nije realizovana, a za jednu nema ocjena.



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

### Akcionni plan

Krajem juna su usvojene hitne izmjene Zakona o javnim nabavkama, iako je Strategijom razvoja sistema javnih nabavki 2016-2020 za prvi kvartal 2017. godine bilo planirano usvajanje potpuno novog Zakona o javnim nabavkama, sa ciljem punog usklađivanja ove oblasti sa direktivama Evropske unije, na čijem se tekstu još uvijek radi. U javnosti su nevladine organizacije izrazile negodovanje jer je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama usvojen na Vladi **bez znanja javnosti**<sup>227</sup> i **bez mišljenja Evropske komisije**. Naime, Vlada je usvojila Zakon u izolovanom procesu iza zatvorenih vrata i tako stvorila prostor za zloupotrebe i korupciju<sup>228</sup>. Nova **zakonska rješenja su korak unazad i otvoriće vrata još većoj korupciji i nenamjenskom trošenju novca crnogorskih građana.**<sup>229</sup>

Podaci za  
2017.  
godinu

Uprava za inspekcijske poslove navodi da nema informacije o broju i vrsti prijava nepravilnosti u postupcima javnih nabavki i broju i strukturi podnosilaca prijava, broju sprovedenih kontrola po prijavama i ishodu prijava u devet mjeseci 2017. godine. Nema podataka o realizaciji ovih indikatora ni u posljednjem Vladinom izvještaju.

Kada se radi o sprovedenim kontrolama u postupcima javnih nabavki dostupni su podaci samo za prvu polovinu godine.

Vlada izvještava da je Inspekcija za javne nabavke u prvih šest mjeseci ove godine izvršila inspekcijski nadzor kod 89 subjekata nadzora. Ukupan broj izvršenih inspekcijskih pregleda kod 89 subjekata nadzora je 540 i prilikom sprovedenih nadzora utvrđena je 71 nepravilnost. U ovom periodu je inspekcija izrekla 50 mjera ukazivanja i pokrenula šest prekršajnih postupaka i izrekla šest novčanih kazni putem izdavanja prekršajnih naloga u iznosu od 6750 eura. **Nema informacija da su u sprovedenim kontrolama otkrivene koruptivne radnje i/ili djela sa obilježjima korupcije.**

<sup>226</sup> 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.

<sup>227</sup> Usvojene izmjene podrazumijevaju, između ostalog da se šoping metoda i neposredni sporazum brišu kao vrste postupaka javnih nabavki. S druge strane, naručilac je dužan da postupke javnih nabavki primjenjuje samo za nabavku robe ili usluga čija je procijenjena vrijednost javne nabavke jednaka ili veća od 15.000 eura, odnosno kada su radovi u pitanju, za nabavku koja je jednaka ili veća od 30.000 eura. To znači da naručilci neće imati obavezu da za nabavke ispod ovih vrijednosti primjenjuje procedure javnih nabavki i da je ovim izmjenama, u suštini, vrijednost do koje se može zaključiti neposredni sporazum povećana sa ranijih 5.000 na 15.000, odnosno 30.000 eura.

<sup>228</sup> M.P.M., *Hitne nabavke za 24 časa i bez postupka*, Pobjeda 19. maj 2017. godine

<sup>229</sup> Milorad Milošević, *MANS: veća korupcija i bahatije trošenje poreskih para*, ND Vijesti, 28. maj 2017. godine

Državna revizorska institucija navodi da je u postupku revizije sprovedenih postupaka javnih nabavki utvrdila nepravilnosti koje su se ponavljale i u prethodnim godinama. Zbog čega je ova institucija preporučila da potrošačke jedinice proces javnih nabavki učine transparentnim i da obezbjede punu primjenu Zakona o javnim nabavkama koji reguliše postupak nabavke roba, usluga i izvođenje radova u cilju zakonitog trošenja budžetskih sredstava.<sup>230</sup>

Iz NVO sektora navode da je problematičan način utvrđivanja prioriteta za kontrolu od strane Uprave za inspekcijske poslove. Takođe, **problematično je da Uprava za inspekcijske poslove ne pokreće prekršajnu odgovornost na osnovu inicijativa koje dostave zainteresovane strane**, ili na osnovu prekršaja iz izvještaja Državne revizorske institucije, Uprave za javne nabavke ili izvještaja pojedinačnih obveznika<sup>231</sup>.

Vlada navodi da je u prvoj polovini godine izvršeno 139 inspekcijskih pregleda zaključivanja ugovora o javnim nabavkama i da su utvrđene samo tri nepravilnosti i za njih izrečene mjere ukazivanja. Po pitanju realizacije ugovora izvršeno je 70 inspekcijskih pregleda i utvrđene su dvije nepravilnosti. U jednom slučaju je preduzeta mjera ukazivanja, dok u drugom slučaju to nije bilo moguće jer je ugovor već bio realizovan.

Ministarstvo finansija je odbilo zahtjeve MANSa kojim su traženi izvještaji interne revizije koji su se bavili javnim nabavkama, kao i sve preporuke iz izvještaja interne revizije koji se odnose na javne nabavke i antikorupciju jer smatraju da su podaci sadržani u takvim izvještajima tajni.

U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo zapošljavanja službenika za inspekcijski nadzor postupaka javnih nabavki. Ovo znači da je **u navedenoj inspekciji još uvijek samo troje zaposlenih**, iako je inspekcija i ranije navodila da joj je potrebno još najmanje pet zaposlenih.

Uprava za javne nabavke je donijela samo plan obuka za period februar – maj 2017. godine. Uprava je organizovala osam obuka za ukupno 320 polaznika.

Na sajtu Uprave objavljeni su "Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki i način organizovanja i sprovođenja stručnog osposobljavanja i usavršavanja i način izdavanja i obnavljanja sertifikata", kao i "Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki"- oba dokumenta su iz 2011. godine, nije bilo izmjena iako je Zakon u međuvremenu mijenjan dva puta.

Godišnji plan za polaganje stručnog ispita za 2017. godinu ne postoji. Polaganje stručnog ispita održano je u četiri roka i 42 kandidata su položila stručni ispit. Lista lica koja su položila stručni ispit redovno se ažurira i objavljuje na portalu Uprave za javne nabavke.

<sup>230</sup> Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

<sup>231</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

### **Operativni dokument**

Podzakonska akta za uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke nijesu donijeta. Prema informacijama iz Vladinog izvještaja, ova akta će biti donijeta nakon završetka inception faze projekta koji se odnosi na uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki, ali nema podataka kad će to tačno biti<sup>232</sup>.

U julu 2017. godine, Vlada je usvojila polugodišnji Izvještaj za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020. Prema informacijama iz Izvještaja 10 mjera je realizovano u cjelosti, sedam mjera je djelimično realizovano, 12 mjera je nerealizovano, dok se 27 mjera realizuju u kontinuitetu.

**Uprava za inspekcijske poslove** je MANSu odgovorila da **ne posjeduje informacije o broju dostavljenih informacija o potencijalnom postojanju sukoba interesa i korupcije u javnim nabavkama**, zatim o broju sprovedenih kontrola u oblasti javnih nabavki, broju utvrđenih nepravilnosti, broju i vrsti sankcija za prvu devet mjeseci ove godine. Vlada navodi da je Inspekcija za javne nabavke u prvih pet mjeseci izvršila 33 inspekcijska pregleda kršenja antikorupcijskog pravila u javnim nabavkama, utvrdila pet nepravilnosti i izrekla pet mjera ukazivanja. Nakon toga, subjekti nadzora su otklonili nepravilnosti u rokovima koji su im dati. U istom periodu, inspekcija za javne nabavke je izvršila 24 inspekcijska pregleda sprečavanja sukoba interesa u postupku javnih nabavki i utvrdila da nema nepravilnosti.

Uprava za javne nabavke u odgovoru na zahtjev MANSa navodi da nije u mogućnosti da dostavi informacije o broju dostavljenih informacija o sprovođenju antikorupcijske metodologije, broju utvrđenih nepravilnosti i preduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti, jer je u obavezi da sačini informaciju jednom godišnje.

U prvih šest mjeseci, Uprava za javne nabavke je zaposlila jedno lice u Odjeljenju za praćenje postupaka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, a Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je zaposlila dva lica.

Uprava za javne nabavke je dobila saglasnost Ministarstva javne uprave za nabavku softvera kojim će se obezbijediti tehnički uslovi za uspostavljanje efikasnog i transparentnog elektronskog sistema za javne nabavke, a na sajtu Ministarstva finansija je objavljen poziv za dostavljanje ponuda za uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

### **Akcioni plan**

**U 2016. godini, Inspekcija za javne nabavke izvršila je ukupno 219 inspekcijskih pregleda<sup>233</sup> i utvrdila 189 nepravilnosti.** U cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, Inspekcija za javne nabavke je izrekla 106 mjera ukazivanja i donijela 15 rješenja, od kojih je 9 izvršeno, dok za 6 rješenja rokovi za izvršenje nijesu dospjeli do kraja izvještajne godine. Za počinjene prekršaje izdato je 18 prekršajnih naloga, kojima su izrečene novčane kazne u iznosu od 20250 eura. Podnijeta su i 42 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je u izvještajnoj

<sup>232</sup> Uprava za javne nabavke u julu 2017. godine navodi da je dobijena saglasnost Ministarstva javne uprave za nabavku softvera kojim će se obezbijediti tehnički uslovi za uspostavljanje efikasnog i transparentnog elektronskog sistema za javne nabavke, te da se očekuje da tenderska dokumentacija bude objavljena za 60 dana.

<sup>233</sup> 135 redovnih, 77 po inicijativama i 7 kontrolnih

godini riješeno 24. U 21 slučaju subjekti nadzora su proglašeni krivim, od čega je u 18 slučajeva izrečena novčana kazna u ukupnom iznosu od 31880 eura. **Nema informacija da su u sprovedenim kontrolama otkrivene koruptivne radnje i/ili djela sa obilježjima korupcije.**

Godišnji izvještaj za 2016. godinu Uprave za javne nabavke je usvojen i javno objavljen na sajtu institucije. U izvještaju se navodi da je u 2016. godini ukupna vrijednost ugovorenih javnih nabavki iznosila preko 447 miliona eura za ukupno 7653 ugovora, za razliku od 2015. godine u kojoj je zaključeno oko 1000 ugovora manje čija je vrijednost takođe bila niža za gotovo 50 miliona eura. U 2016. godini je bilo preko 90 hiljada postupaka javnih nabavki, od čega više od 4000 tendera, oko 3,5 hiljada šopinga i preko 84 hiljade neposrednih sporazuma. Nema informacija o ugovorima čije je sprovođenje provjereno i kod kojih je utvrđeno kršenje. Dalje se navodi da je izvještaj dostavilo 602 obveznika zakona, pri čemu nije zabilježen nijedan slučaj korupcije, dok 14 obveznika izvještaj za 2016. godinu nije dostavilo. Takođe, **nema informacija o broju raskinutih ugovora, izrečenim sankcijama i kaznama**, kao i broju ponuđača kojima je privremeno zabranjeno učešće u postupcima javnih nabavki.

#### **Operativni dokument**

U februaru 2017. godine je usvojen Godišnji izvještaj Koordinacionog tijela za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020 za 2016. godinu. Akcionim planom za 2016. godinu je predviđena implementacija ukupno 56 mjera. Na osnovu podataka iz izvještaja 16 mjera je realizovano u cjelosti, 13 mjera se realizuje u kontinuitetu, 14 mjera je djelimično realizovano, 10 mjera nije realizovano zbog dospjeća u narednim godinama i tri mjere nijesu realizovane.

**Prema podacima iz izvještaja Uprave za javne nabavke za 2016. godinu na adresu Uprave su stigle dvije informacije o sukobu interesa i dvije prijave korupcije**<sup>234</sup>. Prijave su proslijeđene nadležnim organima.

#### **Akcioni 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.<sup>235</sup> Vlada je tokom 2016. uspostavila međuresorsku radnu grupu za izradu novog Zakona o javnim nabavkama u kojoj učestvuje 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 proslijeđene nadležnoj inspekciji, ali o njihovom ishodu nema dostupnih podataka. Informacije o broju prijava tokom 2016. nijesu dostupne javnosti.

Pravilnik o metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki donijet je 2015. godine. Uprava za inspekcijske 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 naloga<sup>236</sup>. **U prethodne dvije godine nije bilo slučajeva javnih nabavki u kojima su institucije prepoznale moguće koruptivne radnje.**

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

<sup>234</sup> Prva prijava se odnosila na bankarsku garanciju, za koju lice koje je prijavilo smatra da je falsifikovana, a druga se donosila na tendersku dokumentaciju, gdje lice koje je prijavilo smatra da je došlo do zloupotrebe načela obezbjeđivanja konkurencije i načelo ravnopravnosti. Oba slučaja su proslijeđena nadležnim organima na postupanje.

<sup>235</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore

<sup>236</sup> 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**<sup>237</sup>. Sa druge strane, u godišnjem izvještaju Uprave za inspeksijske 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 nijesu 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 nijesu donošeni. Uprava za javne nabavke je tokom prethodne dvije godine redovno organizovala obuke, koje je prošlo skoro 800 lica<sup>238</sup>.

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 polaganja<sup>239</sup>.

#### **Operativni dokument**

Podzakonska akta za uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke nijesu 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.

<sup>237</sup> Nema informacija koji su previđeni 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.

<sup>238</sup> Ne zna se ukupan broj službenika za javne nabavke, ali je broj obveznika primjene skoro 650 institucija i organa.

<sup>239</sup> 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 oblast<sup>240</sup>, osim za javne nabavke, koje su date u posebnom dijelu izvještaja.<sup>241</sup>

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

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

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

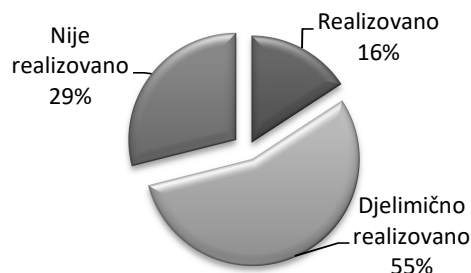
Mnoge važne antikorupcijske reforme u zdravstvu nijesu sprovedene, a podaci nijesu objavljeni, dok veliki broj građana vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u toj oblasti.

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 nijesu dostupni, ali rijetke kontrole pokazuju brojne nezakonitosti u oblasti zapošljavanja, uređenja prostora, izgradnje objekata i komunalnih djelatnosti.

*Od ukupno 76 mjera, realizovano je samo 12, 42 mjere je djelimično realizovano, a 22 planirane reforme nisu sprovedene.*

*Prema zvaničnim izvještajima Vlade, osam mjera je realizovano, a 37 se realizuje kontinuirano, djelimično je realizovano 11 mjera, 13 nije sprovedeno, a nema ocjene realizacije 7 mjera.*



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

<sup>240</sup> 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.

<sup>241</sup> Poglavlje 2.1.6. Javne nabavke.



**Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)** 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 planova<sup>242</sup>, tri na javne nabavke<sup>243</sup>, a dvije na privatizaciju.<sup>244</sup> 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

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine Vlada nije utvrdila ni jedno kršenje nekog od privatizacionih ugovora. Samim tim, nije bilo prijava, niti aktiviranih mehanizama zaštite iz ugovora o privatizaciji. I dalje ne postoji ni jedna pravosnažna presuda za slučajeve korupcija u privatizaciji.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da se proces privatizacije 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 pet mjera realizuje kontinuirano, za dvije mjere ne postoji ocjena, dok je po jedna mjera cijenjenja kao realizovana, djelimično realizovana i nerealizovana.*

Podaci za 2017. godinu

#### **Akcionni plan**

**Nema informacija** da se pristupilo izradi sveobuhvatnog normativnog rješenja za ulaganja i podsticaj ulaganja kojim su definisana i uvedena pravila za sve investicije, niti **da je Vlada preduzimala aktivnosti na smanjenju broja nepravilnosti u procesu privatizacije.**

Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte navodi da ne sačinjava planove kontrole privatizovanih preduzeća, kao i da su mehanizmi kontrole privatizovanih preduzeća definisani ugovorima o privatizaciji. U Vladinom izvještaju se navodi da se kontrola privatizacionih ugovora vrši u kontinuitetu, u skladu sa zaključenim privatizacionim ugovorima i da u svim ugovorima o privatizaciju definisana obaveza imenovanja ili je

<sup>242</sup> 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.

<sup>243</sup> Preporukama se predlaže jačanje kapaciteta tijela zaduženih za kontrolu javnih nabavki, edukacija organa krivičnog gonjenja za slučajeve u ovoj oblasti i izrada analize.

<sup>244</sup> 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.

ugovorom već imenovan kontrolor, a prema ugovoru kupac mora jednom godišnje prodavcima da dostavlja izvještaje o realizovanim obavezama<sup>245</sup>.

U prvih devet mjeseci ove godine, Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte usvojio dva izvještaja o realizaciji obaveza iz ugovora o privatizaciji<sup>246</sup>. Izvještaj koji se odnosi na "Gornji Ibar" je objavljen na sajtu Savjeta dok će Izvještaj o "Kontejnerskim terminalima" biti objavljen nakon dobijanja saglasi od strane revizora<sup>247</sup>.

**Do kraja juna ove godine nije objavljena elektronska baza podataka o privatizovanim preduzećima.**<sup>248</sup>

U izvještajnom periodu nije bilo prekršenih ugovora o privatizaciji, **nije aktiviran nijedan mehanizam zaštite iz ugovora o privatizaciji**<sup>249</sup>, **nije bilo prijava zbog kršenja ugovora o privatizaciji**, pa u skladu sa tim nije podnijeta nijedna krivična prijava. I dalje nema pravosnažnih presuda za slučajeve korupcije u privatizaciji.

U aprilu 2017. godine mediji navode da je Vlada tužila Konzorcijum koji čine Invest banka Montenegro, Atlas banka, Atlas cap i Specijalna bolnica "Sveti Nikola", a tužbom se traži raskid privatizacionog ugovora za bivši vojni kompleks i bolnicu u Meljinama.<sup>250</sup>

#### ***Operativni dokument***

Ministarstvo finansija navodi da je, kako bi se tekst nacrtu **Zakona o javno-privatnom partnerstvu** što prije finalizovao, vršeno neformalno usaglašavanje sa relevantnim institucijama. Zakon **je u fazi izrade još od 2014 godine**, pa samim tim nema izvještaja o sprovođenju zakona, nije ni osnovana Agencija za investicije u skladu sa novim zakonskim rješenjima.

**Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte navodi da je urađena jedna studija izvodljivosti i cost-benefit analiza u vezi sa privatizacijom jednog preduzeća.** Studija izvodljivosti se odnosi na HTP "Ulcinjska rivijera", a Savjet je zabranio pristup ovom dokumentu označavajući ga stepenom tajnosti.

Savjet je na svojoj internet prezentaciji objavio 32 dokumenta. Između ostalog je objavljen jedan izvještaj o realizaciji ugovora, jedan izvještaj o rezultatima pregovora po osnovu međunarodnog tendera za davanje u dugoročni zakup zemljišta u svojini države Crne Gore, dva izvještaja tenderskih komisija za privatizaciju o rezultatima javnih tendera, tri izvještaja o valorizaciji prirodnih dobara, jednu odluku o planu privatizacije za 2017. godinu, a ostala dokumenta se uglavnom odnose na rad

<sup>245</sup> Za privatizaciju iz oblasti turizma imenovana je posebna komisija koja prati obaveze iz ovih ugovora.

<sup>246</sup> Izvještaj o reviziji ugovora o kupoprodaji i investiranju u dio imovine bivše fabrike Gornji Ibar u Rožajama i Izvještaj o činjeničnim nalazima za ugovor za prodaju akcija "Kontejnerski terminal i generalni tereti" AD - Bar. Izvještaj revizorske kuće a "Ernst&Young" d.o.o Podgorica za ugovor za prodaju akcija "Kontejnerski terminal i generalni tereti" AD - Bar (do 31. marta 2017. godine). Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte je i dostavio MANSu. Prema Vladinim informacijama u prvoj polovini godine nije bilo prekršenih ugovora, nije bilo ni prijava zbog kršenja ugovora o privatizaciji.

<sup>247</sup> Izvještaj je dostavljen MANSu

<sup>248</sup> U komentaru Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, ova institucija navodi da se baza još uvijek radi u saradnji sa ministarstvima i državnim fondovima i da će nakon objedinjavanja podataka biti objavljena.

<sup>249</sup> Vlada navodi da su mehanizmi zaštite u ugovorima: - Garancija za dobro izvršenje posla ili uplata depozita - hipoteka, fiducija - zalog nad akcijama

<sup>250</sup> M.M., *Suđenje za raskid za Meljine biće u junu*, ND Vijesti, Podgorica 25. aprila 2017

Savjeta, na prigovore o sprovedenim tenderskim procedurama, predloge mišljenja za imovinska pitanja u preduzećima. Privredni sud za ovaj period ne posjeduje podatke o broju i vrsti objavljenih dokumenata koje se odnose na proces privatizacije, dok Sekretarijat za razvojne projekte nije sačinjavao, niti su mu dostavljene, odluke koje se odnose na proces privatizacije.

Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte je u prvih devet mjeseci dobio 126 zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Od tog broja, osam zahtjeva nije riješeno, 14 zahtjeva je proslijeđeno nadležnom organu na odlučivanje, 24 je odbijeno, a 75 zahtjeva je riješeno na način što je odobren ili djelimično odobren pristup informacijama. Prema navodima Savjeta nijedan zahtjeva nije poništen od strane Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Ipak, **Agencija** nam je dostavila informaciju da je u drugom kvartalu ove godine **donijela tri zaključka o dozvoli izvršenja rješenja Savjeta Agencije koje se odnose na Savjet za privatizaciju**, jedno rješenje kojim se nalaže da se u roku 15 dana donese rješenje i **jednu inicijativu za kontrolu kancelarijskog poslovanja Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte**.

U prvih devet mjeseci nije bilo novih strategija privatizacije pa samim tim nije bilo javnih rasprava.

U ovom periodu održano je pet sjednica Savjeta za privatizaciju, na sjednicama su osim članova Savjeta prisustvovali predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstava, državnih institucija i fondova, dok nema informacija da su sjednicama pisustvovala treća lica. Savjet je donio jednu odluku i 14 zaključaka koje su objavljene na internet prezentaciji navedene institucije.

Prema navodima Savjeta, **u ovom periodu nije bilo aktivnosti vezanih za unaprijeđenje obrasca za prijavu slučajeva korupcije**. Na sajtu Savjeta postoji link ka obrascu koji ne funkcioniše. Savjet nema informacije o broju dostavljenih prijava korupcije, navodeći da je predviđeni rok za realizaciju ove mjere četvrti kvartal 2017. godine i da se indikator rezultata odnosi na godišnji broj prijava.

Sastav Komisije za praćenje i kontrolu privatizacije 26. Saziva Skupštine Crne Gore nije određen, pa samim tim nije bilo aktivnosti Komisije u navedenom periodu.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

#### **Akcioni plan**

Sedam izvještaja o realizaciji obaveza iz Ugovora koji su usvojeni krajem 2016. godine, objavljeni su na sajtu Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte<sup>251</sup>. **Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte navodi da u 2016. godini nije bilo aktiviranih mehanizama zaštite iz ugovora o privatizaciji.**

<sup>251</sup> Izvještaj o realizaciji investicionog programa izgradnje hotela **Park u Bijeloj**, od strane preduzeća Carine; Izvještaj o realizovanim investicionim i drugim aktivnostima po osnovu ugovora o davanju u dugoročni zakup lokacije **Orjenski bataljon**, Kumbor, Herceg Novi za period januar 2015.- januar 2016., preduzeće Azmont Investments; Izvještaj o realizovanim investicionim i drugim aktivnostima po osnovu ugovora o zakupu i izgradnji koji se odnosi na **Luštica Development**, Opština Tivat, za period januara 2015. - avgust 2016., projekat Luštica Bay; Izvještaj o realizovanim investicijama shodno odluci o davanju u dugoročni zakup zemljišta na **poluostrvu Luštica**, Opština Herceg Novi, za period avgust 2015.- decembar 2016., Konzorcijum Northstar Podgorica i Equest Capital Limited Jersey UK; Izvještaj o činjeničnim nalazima u vezi sa ugovorom o kupoprodaji akcija privrednog društva **Kontejnarski terminal i Generalni Tereti AD Bar**, preduće Global Liman Isletmeleri Anonim Sirketi - Global Ports Holding (do 4. jula 2016. godine); Izvještaj revizorske kuće Eurorev o izvršenoj kontroli poštovanja obaveza iz investicionog plana i programa zapošljavanja, shodno ugovoru o prodaji 100% udjela u **DOO Montenegro Defence Industry**; izvještaj revizorske kuće Eurorev o kontroli poštovanja obaveza iz ugovora o prodaji kapitala **Poliex AD Berane**.

## Akcion 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.<sup>252</sup>

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 **nijesu dostupni javnosti**. Prema saopštenju za medije Savjeta, samo u jednom slučaju utvrđeno je da investitor kasni sa realizacijom obaveza, ali nijesu pokretani mehanizmi zaštite. Baza podataka privatizovanih preduzeća takođe nije javno dostupna. Vlada nije dostavila informacije o broju prijava 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 proslijeđeni policiji i tužilaštvu, niti pravosnažnih presuda u ovoj oblasti.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

MANS je podnosio krivične prijave zbog korupcije u privatizaciji, ali ni jedan od tih slučajeva nije dobio pravosudni epilog.<sup>253</sup>

### 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**<sup>254</sup>. Zvanični podaci o pristupu o zahtjevima za pristup informacijama koji su podnijeti Savjetu za privatizaciju nijesu pouzdani, ali odluke drugostepenih organa pokazuju da ta institucija krši zakon<sup>255</sup>.

**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**

<sup>252</sup> Posljednje izmjene Zakona o privatizaciji privrede donijete su 16. juna 2004. godine.

<sup>253</sup> Na primjer, tokom 2016. godine podnijeli smo krivičnu prijavu zbor nezakonitosti prilikom privatizacije ulcinjske Solane, koja predstavlja klasičan obrazac po kome je veliki broj državnih preduzeća u Crnoj Gori privatizovan. Nakon kupovine kompanije, novi vlasnik je kreditima opteretio i onaj dio imovine koji mu je sa kompanijom predat samo na korišćenje, ne u svojini. Zahvaljujući Upravi za nekretnine i odsustvu nadzora resornog ministarstva, novi vlasnik je na račun državnog zemljišta podigao višemilionske kredite kojima nije pomagana Solana, već druge kompanije novog vlasnika. Dnevne novine „DAN“, *Na račun Solane podigli pet miliona eura kredita*, Podgorica, 6. april 2016. godine. Takođe, podnijeli smo i tri krivične prijave zbog privatizacije više hotela na crnogorskoj obali, Hotela „As“ u Budvi, „Park“ i „Boka“ iz Herceg Novog.

<sup>254</sup> 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 lbar, 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.

<sup>255</sup> 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.

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.

## b) Urbanizam

**U prvoj polovini 2017. godine većina lica je za divlju gradnju osuđena uslovnom kaznom, dok je samo u dva slučaja izrečena zatvorska kazna. Usvojeni je Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata koji širi prostor za korupciju u ovoj oblasti, suprotan je Ustavu i značajno centralizuje nadležnosti jedinica lokalnih samouprava. Ni u ovom periodu nijesu donešena podzakonska akta za legalizaciju neformalnih objekata. Nijesu unaprijeđeni kadrovski kapaciteti urbanističke i građevinske inspekcije.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da 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 su samo dvije mjere u potpunosti realizovane, sedam je djelimično sprovedeno, a nije realizovano pet mjera. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se šest mjera realizuje kontinuirano, dvije mjere se cijene kao realizovane, jedna djelimično realizovana, dok četiri mjere nijesu realizovane, a za jednu nema ocjene.*

### **Akcioni plan**

Podaci o postupanju nadležnih organa po pitanju nelegalne gradnje su dostupni samo za prvu polovinu godine.

U prvoj polovini 2017. godine Inspekcija zaštite prostora izvršila je 746 inspekcijskih pregleda, od čega je 588 inicijativa bilo po prijavi građana. Inspekcija je donijela 45 rješenja o uklanjanju privremenih objekata, 76 Rješenja o uklanjanju objekata i 54 rješenja o pečaćenju objekata i podnijela je 48 krivičnih prijava. Administrativno su izvršena 22 rješenja o rušenju i uklanjanju objekata, dok je u 23 slučaja investitor sam porušio objekat.

Protiv rješenja inspekcije zaštite prostora izjavljeno je 27 žalbi, devet žalbi na rješenje inspekcije je u postupku kod inspekcije zaštite prostora, 18 žalbi na rješenja inspektora proslijeđeno je drugostepenom organu na dalje odlučivanje, od čega je drugostepeni organ u 8 slučajeva poništio rješenje inspektora u 5 slučajeva je odbio žalbu kao neosnovanu dok u 5 slučajeva drugostepeni organ nije donio odluku.

Podaci za  
2017.  
godinu

U izvještajnom periodu je protiv 99 lica podnijeta krivična prijava zbog građenja objekta bez građevinske dozvole i protiv jednog lica za protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu, i protiv 50 lica je podniet optužni predlog. U istom periodu, pred sudovima je u radu bilo ukupno 89 predmeta i od ovog broja riješeno je 48 predmeta, **38 odluka je postalo pravosnažno, od čega 37 osuđujućih i jedna oslobađajuća. Dva lica su osuđena zatvorskom kaznom, 34 uslovno i dva radom u javnom interesu.**

Na sajtu Uprave za inspeksijske poslove objavljena je samo za prvih pet mjeseci lista investitora za koje je utvrđeno da krše propise koji regulišu oblast uređenja prostora, prema kojoj je za 12 investitora i izvođača radova izdato rješenje o zabrani radova. S druge strane Uprava je izdala preko 100 rješenja o uklanjanju objekata, što moguće ukazuje da je lista neažurna.

### ***Operativni dokument***

Zakon o legalizaciji neformalnih objekata usvojen je krajem 2016. godine, a njegova primjena je planirana za 1. mart 2017. U februaru 2017. godine je donijeta izmjena Zakona kojom se odlaže početak primjene za 1. jul 2017. godine<sup>256</sup>. Stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata u oktobru 2017. prestao je da važi Zakon o regularizaciji neformalnih objekata. Novim Zakonom je prestala potreba za izradom Pravilnika o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata, a Ministarstvo održivog razvoja i turizma je zaduženo da izradi Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta<sup>257</sup>. I ovaj dokument je u fazi izrade.

U trećem kvartalu 2017. godine je usvojen **Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata**<sup>258</sup>. Navedeno Zakonsko rješenje je u javnosti naišlo na niz negativnih reakcija. **Naime, predloženim Zakonom Vlada Crne Gore u potpunosti na sebe preuzima ingerencije za planiranje i uređenje prostora, što je u koliziji sa Ustavom Crne Gore jer se ukidaju nadležnosti opština u pogledu planiranja prostora.** Ovakvo rješenje je u suprotnosti i sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi jer se time sužavaju već priznata prava lokalnoj samoupravi.

Samo predloženo zakonsko rješenje sadrži brojna problematična rješenja, a ono koje je možda i najvidljivije jeste da se njime ukida obaveza investitora da prije početka gradnje pribavi građevinsku dozvolu, odnosno da nakon završetka zatraži upotrebnu dozvolu.<sup>259</sup>

<sup>256</sup> U ovom periodu nijesu donešena akta za sprovođenje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata. Ministarstvo održivog razvoja i turizma navodi da je u fazi izrade Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta i kriterijumima ispitivanja stanja infrastrukture i seizmičke stabilnosti lokacije i statičke i seizmičke stabilnosti neformalnog objekta, kao i Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata.

<sup>257</sup> Puni naziv: Pravilnik o bližem sadržaju, formi i načinu pripreme tehničke dokumentacije za postupak regularizacije neformalnog objekta i kriterijumima ispitivanja stanja infrastrukture i seizmičke stabilnosti lokacije i statičke i seizmičke stabilnosti neformalnog objekta

<sup>258</sup> Zakon je usvojen u Skupštini 30. septembra 2017., a objavljen u Službenom listu 06. oktobra 2017. godine. Zakon je stupio na snagu osam dana od dana objavljivanja u Službenom listu.

<sup>259</sup> Dejan Milovac, *Novi zakon o planiranju širom otvara vrata za korupciju*, MANS 12. 04. 2017. godine. Više informacija dostupno na linku: <http://mans.co.me/novi-zakon-o-planiranju-sirom-otvara-vrata-za-korupciju/>

Vlada Crne Gore je u junu 2017. godine, usvojila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove. Pravilnik je objavljen na sajtu Uprave i njime je povećan broj inspektora za pet urbanističkih i pet građevinskih inspektora – odnosno 23 ukupno. Uprava za inspekcijske poslove navodi da u prvih devet mjeseci nije zapošljavala urbanističke i građevinske inspektore, kao ni tokom cijele 2016. godine. Međutim, u poslednjem Vladinom izvještaju se navodi da je zaposlen jedan građevinski inspektor i u toku je postupak za zapošljavanje još jednog. U prethodnoj godini je bilo zaposleno samo devet inspektora, pa i ako su sprovedena nova zapošljavanja koja navodi Vlada **i dalje je duplo manje inspektora nego što je predviđeno Pravilnikom o sistematizaciji.**

**Nije uspostavljen elektronski sistem izdavanja urbanističko tehničkih uslova i građevinskih dozvola.**

U odgovoru Ministarstva održivog razvoja i turizma navodi se da su u Centralni Registar planskih dokumenata unijeta 32 planska dokumenta. Međutim, na sajtu Ministarstva je objavljeno pet ovakvih dokumenata, pa se može zaključiti da se Centralni registar ne ažurira redovno. U izvještajnom periodu je unijeto u tehnički registar 80 građevinskih dozvola sa projektnom dokumentacijom.

Kada se radi o oduzetim licencama, Ministarstvo održivog razvoja nas je uputilo na internet prezentaciju Inženjerske komore na kojoj je objavljeno 182 rješenja o oduzimanju licenci u 2017. godini za fizička i pravna lica i to za izradu planskog dokumenta, tehničke dokumentacije i za građenje objekata<sup>260</sup>, ali nije moguće ustanoviti koliko je bilo prosječno vrijeme trajanja postupka oduzimanja licenci. Od Ministarstva nismo dobili izvještaje o postupcima izdavanja urbanističko tehničkih uslova, građevinskih i upotrebnih dozvola od strane lokalnih uprava, navodeći da će isti biti dio izvještaja o stanju uređenja prostora koji se sačinjava jednom godišnje.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma navodi da su započete aktivnosti u okviru medijske kampanje radi upoznavanja sa procedurama utvrđenim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, ali ne daje informacije o preduzetim aktivnostima.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma nema informacije o broju primljenih i broju usvojenih zahtjeva za legalizaciju objekata i broju i vrsti legalizovanih objekata. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđeno je da se zahtjev za legalizaciju bespravnog objekta može podnijeti nadležnom organu u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a ovaj rok je počeo teći 15. oktobra 2017. godine.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

**Akcionni plan**

Prema izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove, Inspekcija zaštite prostora je u 2016. godini izvršila 3087 inspekcijskih pregleda, ali nema informacija koliko je inspekcijskih pregleda bilo po prijavama građana. Utvrđeno je 669 nepravilnosti, donijeto je 483 rješenja o uklanjanju, rušenju ili pečačenju objekata, ali nema podataka koliko je od ovog broja srušenih objekata.

<sup>260</sup> Oduzeto je 90 licenci za izradu tehničke dokumentacije, 87 licenci za građenje objekata i pet licenci za izradu planskog dokumenta

U 2016. godini je bilo ukupno 16 investitora i izvođača radova za koje je utvrđeno da krše propise koji regulišu oblast uređenja prostora i nešto je manji u odnosu na 2015. godinu kada ih je bilo 20.

### **Operativni dokument**

U izvještaju o radu Ministarstva održivog razvoja se navodi da su lokalne uprave izdale 3620 urbanističko-tehničkih uslova, 1123 građevinske dozvole, ali nema informacija o upotrebnim dozvolama koje su izdale lokalne uprave.

### **Akcion 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.**<sup>261</sup>

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 zatvorskomo 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. Uslavno je osuđeno 113 lica, zatvorskomo kaznom njih 15, ali nema podataka o dužini trajanja kazni, dva lica su dobila kaznu rada u javnom interesu, jedno lice novčanu kaznu, a dva lica opomenu.

Uprava za inspekcijske poslove navodi da se Lista investitora i izvođača za koje je utvrđeno da krše propise iz oblasti 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.**<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Za krivično djelo građenje objekata bez građevinske dozvole predviđena je zatvorska kazna u trajanju od šest mjeseci do pet godina (član 326a Krivičnog zakonika) a za krivično djelo protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu zapriječena je zatvorska kazna u trajanju od tri mjeseca do tri godine (član 326b Krivičnog zakonika).

<sup>262</sup> Dnevni list „DAN“, Brano dozvolio „divlju“ gradnju pa je sada legalizuje, Podgorica, 3. jul 2015. godine.



### **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 nijesu 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.<sup>263</sup>

Nije usvojen novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim bi se uvela revizija planskih dokumenata i elektronsko izdavanje dozvola. Nijesu 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 posljednjim 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 nijesu 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 dozvola<sup>264</sup>.

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.

### **c) Obrazovanje**

**Univerzitet Crne Gore je nabavio softver za antiplagijarizam, i do kraja trećeg kvartala se radilo na testiranju i regulaciji njegove upotrebe. Testiranje je u sredinom godine bilo otežano zbog činjenice da su u međuvremenu magistarski i doktorski radovi počeli da nestaju sa sajtova univerzitetskih jedinica. Nema podataka o sprovedenim kontrolama i prijavama korupcije u obrazovanju. Ni jednoj obrazovnoj ustanovi nije oduzeta licenca za rad.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da 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 nijesu 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 prijava koje su podnijeli građani.

<sup>263</sup> Dnevna novina „DAN“, *Brano zakonom pere radnu biografiju*, Podgorica, 8. avgust 2016. godine.

<sup>264</sup> Nema dostupnih podataka za posljednja tri mjeseca a nema podataka ni za prethodne godine, pošto je ovo nova mjera u operativnom dokumentu, a on se primjenjuje od 2016. godine.

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

Podaci za  
2017.  
godinu

### **Akcioni plan**

Spisak izdatih licenci obrazovnih ustanova dostupan je na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete. **U prvoj polovini godine nije bilo novih licenci izdatih obrazovnim institucijama, dok se za treći kvartal ove godine ne može utvrditi da li je bilo novih licenciranih ustanova.** Poslednje dostupne informacije pokazuju **da je u prvoj polovini 2017. godine prosvjetna inspekcija sprovela 11 kontrola i nijedna institucija nije izgubila licencu.** Odluke o akreditaciji i reakreditaciji se objavljuju na sajtu Savjeta za visoko obrazovanje, međutim u izvještajnom periodu istih nije bilo.

Prema dostupnim podacima, nijesu preduzimane posebne aktivnosti sa ciljem podizanja svijesti o problemima i rizicima kupovine diploma.

U prvoj polovini godine Univerzitet je otpočeo implemenatciju integrisanog web portala Univerziteta Crne Gore. Sajt Univerziteta objedinio je sajt Rektorata i sajtove svih organizacionih jedinica. Informacije o biografijama i fondu časova predavača su dostupne na sajtovima univerzitetskih jedinica - fakulteta na kojima su angažovani. Na kraju trećeg kvartala 2017. omogućena je **pretraga magistarskih radova, doktorskih disertacija, kao i lista naučnih radova, ali nije moguće izvršiti uvid u iste jer su linkovi neaktivni.** Takođe, nema dostupnih informacija o istraživačima. Nema podataka o unapređenjima i rezultatima evaluacija od strane studenata, kao ni samoevaluacije rada obrazovne ustanove i eksterne evaluacije prosvjetne inspekcije. Vlada je osnovala Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju, koja će biti nadležna za sprovođenje eksterne evaluacije<sup>265</sup>.

Finansijski plan Univerziteta za 2017. godinu je objavljen na internet prezentaciji Univerziteta. **Nema informacija da su u ovom periodu izricane sankcije odgovornim licima za utvrđene nepravilnosti finansijskog izvještavanja.**

### **Operativni dokument**

Uprava za inspekcijske poslove navodi da nema informaciju broju kontrola i utvrđenih nepravilnosti u zapošljavanju rukovodnog i nastavnog kadra i o broju utvrđenih slučajeva dvostrukog zapošljavanja jer o ovim aktivnostima izvještava u četvrtom kvartalu 2017. godine. Univerzitet Crne Gore tvrdi da u ovom periodu nije bilo utvrđenih nepravilnosti u zapošljavanju rukovodnog i nastavnog kadra, nije bilo slučajeva dvostrukog zapošljavanja, pa samim tim ni izrečenih sankcija. Uprava za inspekcijske poslove nema informacije o formiranju komisija u školama za ocjenu odnosno vrednovanje kandidata koji su se prijavili za rad u školi i njihovih prijava, a u cilju objektivizacije kriterijuma prilikom zapošljavanja.

Nema podataka da je Ministarstvo prosvjete u prvih devet mjeseci 2017. godine

<sup>265</sup> Vlada je odluku o osnivanju donijela 2. novembra, na osnovu koje se upravni odbor Agencije mora formirati u roku od mjesec dana od dana stupanja na snagu Odluke, dok se Statut mora donijeti u roku od 45 dana, a direktor izabrati u roku od 90 dana.

sprovodilo tromjesečne kontrole smještajnih kapaciteta učeničkih i studentskih domova i da je utvrdilo određene nepravilnosti.

**Univerzitet Crne Gore navodi da posjeduje jedan softver za antiplagijarizam**, i da je u toku izrada akta kojim će se regulisati upotreba softvera. Namjera Univerziteta je da uspostavi centralizovanu jedinicu koja će raditi obradu podataka i da utvrđivanje plagijarizma bude centralizovano na nivou Univerziteta, a ne univerzitetskih jedinica. Univerzitet navodi da se po prvi put uspostavlja i sistem naučnih radova. U medijskom članku koji je objavljen krajem maja se navodi da je Univerzitet provjerio testno oko 15 naučnih radova. **Takođe, se navodi da se prilikom provjere javlja problem jer su počeli da nestaju radovi sa sajta fakulteta**<sup>266</sup>.

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

Ministarstvo nauke navodi da u prvih devet mjeseci 2017. godine, nije realizovan nijedan konkurs za raspodjelu sredstava za sufinansiranje naučne i tehnološke saradnje. Samim tim, u ovom periodu nije bilo ni podnošenih prigovora ili žalbi zbog neregularnosti pri konkursnoj raspodjeli sredstava.

Agencija za sprječavanje korupcije navodi da nema podatke o predavanjima i seminarima sa ciljem podizanja svijesti učenika. Međutim, u prvom kvartalnom izvještaju Agencije navedeno je da je ova institucija organizovala predavanje za predstavnike NVO Aktivna zona sa Cetinja, uz prisustvo oko 20 učenika srednje škole i tom prilikom su prezentovane nadležnosti Agencije. Ministarstvo prosvjete je takođe navelo da su predstavnici Agencije za sprječavanje korupcije i Ministarstva u maju 2017. godine održali predavanje na temu "Prevenција korupcije" u Gimnaziji "Slobodan Škerović" u Podgorici. Zavod za školstvo takođe nije sprovodio predavanja i seminare sa ciljem podizanja svijesti kod učenika o korupciji.

Istraživanje o pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije u obrazovanju je planirano u četvrtom kvartalu 2018. godine.

Agencija za sprječavanje korupcije je Ministarstvu prosvjete dostavila 50 postera sa brojevima telefona i e-mail adresama Agencije, Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva na koje se može prijaviti korupcija. Ministarstvo je taj promotivni materijal u saradnji sa Rektoratom distribuiralo na visokoškolskim ustanovama. Nema informacija da je Uprava za inspekcijske poslove distribuirala promotivni materijal.

Informacije o broju, vrsti i ishodu prijave korupcije u obrazovanju će biti dostupne na kraju godine. Iz NVO sektora ukazuju da **nema pomaka u suzbijanju korupcije u obrazovanju**, niti pravosnažnih presuda u toj oblasti i pored flagrantnih slučajeva kršenja zakona.<sup>267</sup>

<sup>266</sup> N. Đurđević, *Magistarski i doktorski radovi počeli da nestaju*, Pobjeda, Podgorica, 25. maj 2017. godine

<sup>267</sup> 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.

<p>Podaci za 2016. godinu dostavljeni nakon objavljivanja prethodnog izvještaja</p>	<p><b>Akcioni plan</b></p> <p>Vlada navodi da je 2014. godini, izvršena eksterna evaluacija 10 visokoškolskih ustanova koju je obavila akreditovana agencija EUA –IEP na čijem sajtu je objavljen izvještaj<sup>268</sup>.</p> <p><b>Operativni dokument</b></p> <p>U okviru Godišnjeg izvještaja Agencije za sprječavanje korupcije za 2016. godinu izrađen je i Izvještaj o donošenju planova integriteta u 2016, kojim su obuhvaćeni svi planovi integriteta koji su dostavljeni Agenciji u 2016. godini, pa samim tim i planovi koji se odnose na oblast prosvjete<sup>269</sup>. U izvještaju se navodi da je <b>u 250 planova koji se tiču oblasti prosvjete identifikovano je 5292 rezidualnih rizika i planirano je 6581 mjera za smanjenje i otklanjanje rizika</b>. Najveći broj rezidualnih rizika i mjera za smanjenje i otklanjanje rizika bilo je u podoblasti Osnovne i muzičke škole. Agencija je dala i 10 preporuka za unaprjeđenje oblasti prosvjete<sup>270</sup>. Preporuke se uglavnom odnose na usvajanje kriterijuma i procedura prilikom upisa i polaganja, transparentnost upisa i trošenja finansijskih sredstava.</p> <p><b>Prosvjetna inspekcija je u 2016. godini podnijela sedam zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka koji su se odnosili na nezakonito zapošljavanje nastavnika i dva predloga za razrješenje direktora</b>. Na osnovu tri prekršajna postupka donijeta su tri rješenja kojima se kažnjavaju tri škole i tri lica zaposlena u tim školama novčanim kaznama u iznosu 300 do 350 eura škole i od 30 do 70 eura za fizička lica. Za preostala četiri prekršajna postupka prosvjetna inspekcija nema povratnu informaciju. Po jednom predlogu za razrješenje direktora donijeto je rješenje o razrješenju, dok za postupanje po drugom predlogu ovaj organ nema povratnu informaciju.</p>
<p>Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)</p>	<p><b>Akcioni plan</b></p> <p>Spisak izdatih licenci obrazovnih ustanova dostupan je na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete. <b>U toku 2016. godine izdata je jedna licenca, a godinu prije toga šest</b>. 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.</p> <p>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 nijesu sprovodili posebne kampanje sa ciljem podizanja svijesti o problemima i rizicima kupovine diploma.</p>

<sup>268</sup> European University Association Institutional Evaluation Programme

<sup>269</sup> Oblast prosvjete je podijeljena u pet podoblasti: 1. Predškolske ustanove, 2. Obrazovni centri, resursni centri i Ispitni centar, 3. Više škole, fakulteti i domovi učenika i studenata, 4. Srednje škole, i 5. Osnovne škole i muzičke škole.

<sup>270</sup> Preporuke su sledeće: uspostaviti internu proceduru i sistem kontrole za dosljednu i potpunu primjenu regulative, koja se odnosi na rad zaposlenih prilikom upisa djece u predškolsku ustanovu; obezbijediti dovoljan broj zaposlenih za obavljanje poslova prilikom upisa djece u predškolskim ustanovama; usavršiti internu proceduru koja se tiče bezbjednosti u procesu pripreme eksternih ispita; obezbijediti transparentnost prilikom raspodjele mjesta u studentskim domovima; objavljivati na web stranici ustanove Rang listu za raspodjelu mjesta u studentskim domovima; uspostaviti efikasan sistem kontrole postupka izdavanja prostorija škole (osnovne i srednje škole); obezbijediti transparentnost prilikom trošenja prihoda stečenih na osnovu izdavanja prostorija škole; utvrditi kriterijume i jasno definisati proceduru prilikom polaganja ispita na fakultetima i vanrednih polaganja u srednjim školama; donošenje internog akta za odobrenje i sprovođenje izborne nastave; utvrditi jasne kriterijume za raspodjelu fonda časova nastavnicima.

**Cjelokupni finansijski izvještaji UCG nijesu 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**<sup>271</sup>, a podaci dostupni za jednu univerzitetsku jedinicu pokazuju značajne nepravilnosti<sup>272</sup>.

#### **Operativni dokument**

Vlada navodi da je svih 250 obrazovno-vaspitnih ustanova tokom 2016. godine usvojilo planove integriteta. Planovi nijesu dostupni na sajtu Ministarstva prosvjete. Plan Integriteta Univerziteta Crne Gore je usvojen u januaru 2016. godine i objavljen na sajtu ove institucije. Analiza kvaliteta tih planova od strane Agencije za sprječavanje korupcije 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. Nijesu formirane komisije u školama za ocjenu/vrednovanje kandidata koji su se prijavili za rad u školi i njihovih prijava, a u cilju objektivizacije kriterijuma prilikom zapošljavanja. Nema povratnih informacija o ishodima prekršajnih postupaka i predloga za razrješenje. **Obim kontrola je nedovoljan, jer je samo u toku tri mjeseca uoči izbora**<sup>273</sup>, u obrazovnim ustanovama zaposleno preko 730 lica, od čega više od 700 na ugovore na određeno vrijeme<sup>274</sup>.

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

**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.<sup>275</sup>

**Javno objavljeni slučajevi nijesu sankcionisani, a prema mišljenju NVO u tužilaštvu ne postoji spremnost da procesuiraju konkretne predmete koji se odnose na krivična djela vezana za plagijate.**<sup>276</sup>

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. Nijesu organizovana predavanja i seminari sa ciljem podizanja svijesti kod učenika o korupciji, niti je sprovedeno istraživanje o pojavnim

<sup>271</sup> Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

<sup>272</sup> 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](http://cgo-cce.org/2015/04/09/brojne-nepravilnosti-u-finansijskom-poslovanju-filozofskog-fakulteta-bez-sankcija/#.WK-ARYWcFuG).

<sup>273</sup> Period od 12 jula do 21. oktobra 2016. godine.

<sup>274</sup> MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

<sup>275</sup> Daliborka Uljarević, izvršna direktorica Centra za građansko obrazovanje.

<sup>276</sup> Centar za građansko obrazovanje je januaru 2015. godine podnio Krivičnu prijavu protiv zbog plagiranja protiv Sanje Vlahović, tadašnje ministarke nauke i Milijana Babovića, funkcionera vladajuće Demokratske partije socijalista zbog plagiranja akademskih radova, odnosno zbog osnovane sumnje da su počinili krivično djelo u sticaju i to neovlašćeno iskorišćavanje autorskog djela i prevare. Tužilaštvo je odbilo krivičnu prijavu, navodeći da je nastala zastarelost krivičnog gonjenja za oba lica. Centar za građansko obrazovanje, *Akadska čast na crnogorski način: Plagijati u Crnoj Gori i njihovo (ne)procesuiranje*, Podgorica, 2016. godina. Više informacija na: <http://media.cgo-cce.org/2016/12/cgo-cce-akadska-cast-na-crnogorski-nacin.pdf>.

oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije u obrazovanju.

Ministarstvo prosvjete i prosvjetna inspekcija nijesu 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

**Podaci objavljeni u prvih devet mjeseci 2017. godine pokazuju da svaki četvrti građanin vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u zdravstvu, a čak dvije trećine građana je dalo novac, poklone ili koristilo veze da bi dobili zdravstvene usluge. Ipak, Ministarstvu zdravlja nije podnijeta nijedna prijava koja se odnosi na korupciju u zdravstvu. Usvojen je Pravilnik koji se odnosi na liste čekanja, a same liste čekanja dostupne su na sajtu samo pojedinih zdravstvenih ustanova. Spisak zdravstvenih radnika koji imaju zaključene ugovore o dopunskom radu, kao i spisak zdravstvenih ustanova u kojima se sprovodi dopunski rad i dalje nijesu javno dostupni.**

U prethodnom 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 zaključene ugovore o dopunskom radu, kao i spisak zdravstvenih ustanova u kojima se sprovodi dopunski rad nijesu javno dostupni.

*U ovoj oblasti nije realizovano šest mjera, isto toliko je djelimično sprovedeno, a dvije su u potpunosti realizovane. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se pet mjera realizuje kontinuirano, da je jedna realizovana, a četiri djelimično realizovane, dok su četiri nerealizovane.*

##### **Akcioni plan**

Nema informacija da je u izvještajnom periodu bilo obuka za promociju Kodeksa medicinske etike i deontologije. Takođe, **nismo dobili informacije od Ljekarske komore o broju medicinskih radnika koji su prekršili odredbe Etičkog kodeksa, broju disciplinskih postupaka i broju i vrsti mjera koje su izrečene za navedeno kršenje.**

U prvoj polovini godine, Uprava za inspekcijske poslove je izvršila inspekcijski pregled kod sedam zdravstvenih ustanova i utvrdila četiri nepravilnosti<sup>277</sup>, dok nema podataka o inspekcijskim aktivnostima za treći kvartal 2017. godine. Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je u prvih pola godine zaprimila

Podaci za  
2017.  
godinu

<sup>277</sup> Dvije u Domu zdravlja Cetinje i dvije u Opštoj bolnici Cetinje

ukupno 36 žalbi. Usvojeno je 17 žalbi, odbijeno je devet žalbi i donijeto 10 zaključaka<sup>278</sup>, dok nema podataka o broju poništenih odluka za javne nabavke u oblasti zdravstva.

### ***Operativni dokument***

U junu je **usvojen Pravilnik o vrsti zdravstvenih usluga za koje se mogu sačiniti liste čekanja i način i postupak sačinjavanja listi čekanja**. Vlada ne izvještava kod kojih zdravstvenih institucija su dostupne liste čekanja, dok smo iste našli na sajtu Kliničkog centra Crne Gore, Specijalne bolnice za ortopediju, neurohirurgiju i neurologiju u Risnu i Specijalne bolnice za psihijatriju Kotor. **Nema podataka koliko redovno se ažuriraju ove liste, niti statistike o broju intervencija u skladu sa listama čekanja.**

U martu 2017. godine je donijeto Uputstvo o prijemu i načinu evidentiranja donacije i sponzorstva opreme u javnom zdravstvenom sistemu, zatim Uputstvo o načinu evidentiranja donacija i sponzorstava za lijekove i medicinska sredstva, kao i Uputstvo o prijemu i načinu evidentiranja donacije i sponzorstva građevinsko zanatskih radova, vozila, kancelarijske opreme i druge opreme za javne zdravstvene ustanove. Sva uputstva su objavljena na sajtu Ministarstva zdravlja, i javnih zdravstvenih ustanova. Na sajtu Ministarstva je objavljen i "Pregled donacija za 2016. godinu" koji sadrži tabelu sa vrijednostima donacija, kao i grafičke prikaze donacija po JZU i predstavlja određenu formu izvještaja o donacijama. Međutim, ovaj dokument ne sadrži broj izdatih saglasnosti, broj zaključenih ugovora o donacijama u odnosu na ukupan broj predloženih ugovora o donacijama, kao i broj zdravstvenih radnika čije su stručno usavršavanje ili učešće na konferencijama finansirale privatne medicinske i farmaceutske kompanije.

Podaci o kontrolama koje se odnose na dopunski rad zdravstvenih radnika dostupni su samo za prvi kvartal 2017. godine. U ovom kvartalu, Zdravstveno-sanitarna inspekcija je izvršila 129 kontrola po osnovu primjene Pravilnika o dopunskom radu. **Prilikom inspekcijskih pregleda u navedenom periodu nijesu utvrđene nepravilnosti koje bi se odnosile na dopunski rad bez saglasnosti direktora zdravstvene ustanove u kojoj je zdravstveni radnik ili zdravstveni saradnik zaposlen.** Ministarstvo zdravlja i dalje ne objavljuje spiskove zdravstvenih radnika koji imaju zaključen ugovor o dopunskom radu, kao ni spisak zdravstvenih ustanova i drugih pravnih lica u kojima se sprovodi dopunski rad zdravstvenih radnika.

Informacije o realizaciji ugovora Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore sa privatnim zdravstvenim ustanovama su dostupni samo za prvu polovinu godine. Fond je imao sklopljen ugovor sa 198 privatnih zdravstvenih ustanova i sa 28 isporučilaca pomagala.

U istom periodu je izvršena 100 kontrola realizacije ugovora sa zdravstvenim ustanovama, utvrđeno je 47 nepravilnosti, izrečeno je 47 kaznenih mjera - od kojih su 32 novčane i 15 opomena. Učešće troškova zdravstvene zaštite koji su ostvareni u

<sup>278</sup> Jedan zaključak je donijet jer je podnosilac odustao od žalbe, dva zaključka jer je žalba bila neuredna i sedam zaključaka jer je žalba bila nedopuštena.

privatnim zdravstvenim ustanovama u prvom kvartalu je iznosilo preko 17,5% a u drugom kvartalu preko 29 % u odnosu na ukupne troškove zdravstvene zaštite koji se ostvaruju van državnih zdravstvenih ustanova<sup>279</sup>.

**Nema podataka da je Ministarstvu zdravlja u prvih devet mjeseci ove godine podnijeta ijedna prijava koja se odnosi na korupciju u zdravstvu.**

Poreska uprava je prva tri kvartala 2017. godine, izvršila 294 kontrole izdavanja računa u zdravstvenim ustanovama, od čega su u četiri ustanove utvrđene nepravilnosti i izdati prekršajni nalozi za iste.

Ministarstvo zdravlja je usvojilo u februaru 2017. godine interno Uputstvo za izradu plana javnih nabavki, a od aprila iste godine ovo uputstvo je dostupno i na sajtu Ministarstva. Fond za zdravstveno osiguranje nema u svom posjedu internu proceduru sačinjavanja plana javnih nabavki, navodeći da plan javnih nabavki donosi Upravni odbor Fonda<sup>280</sup>.

**Državna revizorska institucija, je nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha „Planiranje javnih nabavki medicinske opreme“<sup>281</sup> utvrdila da se u sistemu zdravstva planiranje javnih nabavki medicinske opreme ne sprovodi na dovoljno uspješan način.**<sup>282</sup>

Fond za zdravstveno osiguranje je, za prvu polovinu godine, dostavio potpune podatke o potrošnji lijekova i medicinskih sredstava koji se nabavljaju za potrebe izdavanja na recept građanima i za potrebe javnih zdravstvenih ustanova preko zdravstvene ustanove Montefarm.

	2014	2015	2016	I kvartal 2017
Ljekovi koji se izdaju na recept	20.497.121,63€	22.611.254,53€	25.277.760,64€	6.879.161,04€
Ljekovi za JZU	22.077.396,83€	21.587.981,61€	24.155.889,18€	6.312.111,94€
Vakcine u DZ i Institutu za javno zdravlje	689.858,70€	607.324.,10€	783.028,10€	177.394,06€

Tabela 4: Usporedni iznos sredstava za posljednje tri godine lijekova i medicinskih sredstava<sup>283</sup>

Fond za zdravstveno osiguranje je realizovao tendersku proceduru nabavke softverskog rješenja koje bi pokrivalo rad doktora u ambulantni, doktora i sestre na odjeljenju i operacionoj sali. U maju je potpisan ugovor sa odabranim ponuđačem, a rok za imlementaciju softverskog rješenja je šest mjeseci. Elektronsko zakazivanje u specijalnim bolnicama će biti informatički podržano kao poseban modul u okviru ovog softverskog rješenja.

<sup>279</sup> Zdravstvena zaštita koja se ostvaruju van državnih zdravstvenih ustanova uključuje: Liječenje u Srbiji, Liječenje u inostranstvu, Opšta bolnica Meljine, Institut za rehabilitaciju Igalo i privatne zdravstvene ustanove.

<sup>280</sup> Fond navodi da je u decembru 2015. godine donio Pravilnik internih procedura u kojem su između ostalih procedura, sadržane i Interna procedura o sprovođenju postupka javne nabavke putem šopinga i Pravilo za postupanje Fonda za zdravstveno osiguranje prilikom sprovođenja postupka javne nabavke neposrednim sporazumom, a koji će se u narednom periodu dopunjavati sa novim procedurama među kojim će biti i procedura sačinjavanja plana javnih nabavki.

<sup>281</sup> DRI broj: 40116/17-023-53/41, od 05.09.2017. g.

<sup>282</sup> Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>283</sup> Izvor: Odgovor Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, br. 111162 od 15 maja 2017. godine.



Posle dvije godine postupka, u februaru 2017. godine je rješenjem Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki poništen postupak javne nabavke za izradu i implementaciju softverskih rješenja koja pokrivaju rad doktora u ambulantni, doktora i sestre na odjeljenju i operacionoj sali u Kliničkom centru Crne Gore. Ipak, **Ministarstvo zdravlja od 15. juna realizuje projekat centralizovanog zakazivanja od strane izabranih doktora u Kliničkom centru Crne Gore.** U sve tri specijane bolnice postupak implementacije ovog sistema je još uvijek u toku.

Nema podataka da je unaprijeđivan postojeći IT sistem u cilju kvalitetnijeg upravljanja zdravstvenim sistemom.

**Državna revizorska institucija** navodi da zdravstveni informacioni sistem<sup>284</sup> nije u potpunosti razrađen, nije cjelovit i povezan, i u funkcionalnom smislu ne pruža dovoljno analitičkih informacija za planiranje i procjenu praćenja troškova, usluga i potreba zdravstvenog sistema.<sup>285</sup>

Ministarstvo zdravlja nije sprovodilo anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu. U Vladinom izvještaju se navodi da je Centar za monitoring i istraživanje CEMI sproveo istraživanje o percepciji kvaliteta zdravstvene zaštite, poznavanju i poštovanju prava pacijenata, rasprostranjenosti korupcije, te učestalosti nekih oblika kršenja prava pacijenata u javnom zdravstvenom sektoru Crne Gore. Prema ovom istraživanju 24% ispitanika smatra da je korupcija prisutna u zdravstvenom sistemu Crne Gore. U istraživanju se navodi da nije došlo do promjene stava po ovom pitanju u odnosu na 2013. i 2016. godinu<sup>286</sup>. **Prema istraživanju NVO CEDEM, prvi na skali korumpiranih,** kojima je čak 65% građana dalo novac, poklone ili koristilo veze da bi završili posao, **su ljekari ili zdravstveni radnici**<sup>287</sup>.

Po dostupnim Vladinim podacima sve javne zdravstvene ustanove sprovede anketiranje o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama. Vlada navodi da su u prvoj polovini 2017. godine anketirana 4552 korisnika. Rezultati anketiranja nijesu dostupni na portalu Ministarstva zdravlja. U Vladinom izvještaju se navodi da sedam domova zdravlja<sup>288</sup> realizuju Akcioni plan zdravstvenih ustanova za otklanjanje primjedbi iz anketiranja o zadovoljstvu korisnika pruženim zdravstvenim uslugama.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
a  
prethodnog  
izvještaja

#### **Akcioni plan**

Vlada je usvojila izvještaj o javnim nabavkama za 2016, čiji je sastavni dio izvještaj o javnim nabavkama u oblasti zdravstva.

<sup>284</sup> Podaci iz Aneksa 2 Izvještaja o reviziji planiranja javnih nabavki medicinske opreme, u kojem su prikazani problemi u zdravstvu i usvojenim reformskim dokumentima.

<sup>285</sup> Komentar Državne revizorske institucije na Nacrt Drugog Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>286</sup> Centar za monitoring i istraživanje, *Sistem zdravstvene zaštite i prava pacijenata u Crnoj Gori – Osvajanje povjerenja građana*, Dokument dostupan na: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/04/PRAVA-PACIJENATA-2017-.pdf>

<sup>287</sup> Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, *Radio slobodna Evropa*, 11. jul 2017.

<sup>288</sup> DZ Podgorica, DZ Bar, DZ Kotor, DZ Nikšić, DZ Herceg Novi, DZ Pljevlja i DZ Berane

## 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.<sup>289</sup> **Svaki četvrti građanin vjeruje da je korupcija najprisutnija upravo u zdravstvu.**<sup>290</sup>

Godišnji izvještaji o javnim nabavkama u zdravstvu se redovno izrađuju i objavljuju. Tokom 2016. godine u zdravstvu je sproveden inspekcijski nadzor i utvrđene su tri nepravilnosti<sup>291</sup>, tokom 2015. pronađeno je 15 nepravilnosti<sup>292</sup>, a tokom 2014. utvrđeno je 20 nepravilnosti.

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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja  
(za period  
od 2013. do  
2016.  
godine)

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.<sup>293</sup>

### 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** nijesu 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.**

<sup>289</sup> 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\\_istrzivanje.pdf](http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Program%20Empirijska%20istazivanja/Politicko%20javno%20mnjenje/CEDEM_decembar_2016_istrzivanje.pdf)

<sup>290</sup> 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%20C5%BEivanja\\_ASK\\_-\\_V6\\_2.pdf](http://www.antikorupcija.me/documents/1221/Rezultati_istra%20C5%BEivanja_ASK_-_V6_2.pdf).

<sup>291</sup> 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.

<sup>292</sup> 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.

<sup>293</sup> 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/PROCJENA\\_RIZIKA\\_KORUPCIJE\\_U\\_ZDRAVSTVENOM\\_SISTEMU\\_CRNE\\_GORE.pdf](http://www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/PROCJENA_RIZIKA_KORUPCIJE_U_ZDRAVSTVENOM_SISTEMU_CRNE_GORE.pdf).

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 nijesu 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 nijesu sprovodili anketno ispitivanje pacijenata i zdravstvenih radnika o korupciji u zdravstvenom sistemu.

#### **e) Lokalna samouprava**

**Nije bilo novih usvajanja akcionih planova za borbu protiv korupcije od strane opština u toku prvih devet mjeseci 2017. godine, niti ima javno dostupnih informacija o sprovođenju već usvojenih akcionih planova i njihovim rezultatima. Iako su u jednom broju organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave određena lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača, Agencija za sprječavanje korupcije nije sprovodila posebne kampanje u vezi sa zaštitom zviždača, pa nije bilo prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Ministarstvo finansija nije sprovodilo nadzor nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave u cilju praćenja sprovođenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da je većina opština 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 sa završnim računima budžeta tih opština. Opštine ne podstiču građane da učestvuju u donošenju odluka, a nijesu 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 devet mjera, tri mjere su realizovane, a dvije nije realizovano. Sa druge strane, Vlada ocjenjuje da se 11 mjera realizije kontinuirano, za dvije mjere se navodi da su realizovane, dok je jedna nerealizovana.*

Podaci za  
2017.  
godinu

#### **Akcioni plan**

Većina podataka koji se odnose na prevenciju korupcije u jedinicama lokalne samouprave su dostupni samo za prvu polovinu godine, jer se Zajednica opština proglasila nenadležnom da dostavlja informacije o realizaciji reformi na lokalnom nivou pa su jedini izvor informacija Vladini polugodišnji izvještaji.

Vlada navodi da je Zajednica opština u martu 2017.godine pripremila Model "Akcioni plan za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za 2017-2018.god". Model je dostavljen svim opštinama sa preporukom za njegovo usvajanje. Ipak broj

opština koje su donijele Akcioni plan je ostao isti kao u prethodnoj godini, odnosno **Akcioni plan je donijela 21 opština, dok dvije to još nijesu učinile.** Kao i prošle godine, u svakoj opštini u kojoj su donijeti akcioni planovi je formirana Komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera. Vlada navodi da ove komisije periodično podnose izvještaj, iako **nema informacije o broju opština koje poštuju ovu obavezu i broju dostavljenih i objavljenih izvještaja.**

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

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

Kao i u prethodnoj godini, Vlada navodi da su 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.

U svom polugodišnjem izvještajnom periodu, 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.

Vlada kao i Uprava za javne nabavke navode da su sve jedinice lokalne samouprave imenovala službenike za javne nabavke. Međutim, u listi službenika za javne nabavke koju objavljuje Uprava za javne nabavke nema informacija da su Opštine Petnjica i Gusinje imenovala službenika za javne nabavke. Na kraju trećeg kvartala 2017. godine ima 26 imenovanih službenika za javne nabavke u crnogorskim opštinama. Vlada navodi, da sve jedinice lokalne samouprave na sajtu Uprave za javne nabavke i na svom sajtu objavljuju Plan javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluku o izboru ponuđača, ugovore i anekse ugovora o javnim nabavkama.

Državna revizorska institucija je navela u prvih devet mjeseci nije završena nijedna revizija jedinica lokalne samouprave. Nakon okončanja tekućih revizije biće izrađen Izvještaj o reviziji navedene lokalne samouprave koji će biti objavljen na sajtu ove

institucije. **Od 2017. godine se u svim opštinama se vrši eksterna komercijalna revizija završnog računa budžeta, a izvještaj o reviziji se dostavlja skupštini opštine uz predlog završnog računa budžeta opštine.** Izbor komercijalne revizije se vrši po sistemu javnih nabavki, a izvještaj eksterne revizije se objavljuje na sajtu opštine.

#### ***Operativni dokument***

Ministarstvo javne uprave će izraditi na kraju godine Izvještaj koji će sadržati statistiku iz 2017. godine o ukupnom broju zaposlenih u organima lokalne uprave i novozaposlenih službenika uz obrazloženje o potrebi povećanja broja izvršilaca. Takođe, **nijesu nam dostavljeni ni podaci koji se odnose na inspekcijski nadzor nad postupkom popune radnih mjesta, postupak oglašavanja i zapošljavanja u jedinicama lokalne samouprave.**

Opštine će izraditi i dostaviti Upravi za javne nabavke izvještaje o realizaciji javnih nabavki i zaključenim ugovorima za 2017. godinu, u prvom kvartalu 2018. godine.

Na osnovu Opšteg programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika donesen je Plan obuka za period februar - jun 2017. godine i Plan obuka za period oktobar -decembar 2017. godine. U prvih devet mjeseci organizovano je 21 obuka koje je prošlo oko 369 zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave.

Nema podataka o učešću građana u postupcima izrade i donošenja akata od javnog interesa prvih devet mjeseci 2017. godine. Nadležne institucije navode da će se izvještavanje za ovu mjeru sprovoditi godišnje.

U prvoj polovini godine, prema podacima Vlade, 22 organa lokalne samouprave i 12 organa lokalne uprave su dostavila informaciju o određivanju lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača. Lica zadužena za prijem i postupanje po prijavama zviždača u jedinicama lokalne samouprave su obavijestila Agenciju za sprječavanje korupcije da **u prvoj polovini 2017. godine nije bilo prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.** Nema podataka da je Agencija za sprječavanje korupcije sprovodila posebne kampanje u vezi sa zaštitom zviždača, već jednu opštu kampanju u vezi prijavljivanja korupcije toj instituciji. Agencija je u saradnji sa NVO CRNVO organizovala dvije obuke za lica koja su određena za postupanje po prijavama zviždača u organima lokalne uprave i samouprave.

Ministarstvo finansija je u odgovoru MANSu navelo da nije sprovodilo nadzor nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave u cilju praćenja sprovođenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

U izvještajnom periodu nijesmo dobili podatke o inspekcijskom nadzoru i upravnom nadzoru nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave u cilju praćenja sprovođenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i Zakona o komunalnim djelatnostima.

Podaci za 2016. godinu dostavljeni nakon objavljivanja prethodnog izvještaja

### Operativni dokument

U godišnjem izvještaju Agencije za sprječavanje korupcije za 2016. godinu je dat i Izvještaj o planovima integriteta donešenim u 2016. godini u okviru kojeg su date određene analize donešenih planova integriteta. Na osnovu analiza iz ovog izvještaja, u 25 usvojenih planova integriteta jedinica lokalne samouprave identifikovano je ukupno 1760 rezidualnih rizika i planirane su 2.162 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Najveći broj rizika je srednjeg intenziteta - ukupno 1.350, 237 rizika je visokog intenziteta, a 173 rizika su niskog intenziteta.

Prema navodima nevladinih organizacija, fokus Agencije za sprječavanje korupcije tokom protekle godine bio je ograničen na praćenje dinamike usvajanja planova integriteta, pa je u skladu sa tim javnost informisana o broju organa koji su ovu obavezu ispunili. Međutim, **uvid u sadržaj planova, u ovom slučaju lokalnih samouprava, pokazuje da su izrađeni u izuzetno kratkom roku od tek nekoliko dana, što je uticalo na njihov kvalitet, odnosno svelo se na prepisivanje rizika i aktivnosti iz obrasca koji je izradila Agencija**<sup>294</sup>.

Samo opština Gusinje nije dostavila Upravi za javne nabavke izvještaje o realizaciji javnih nabavki i zaključenim ugovorima za 2016. godinu. Izvještaji ostalih opština su sadržani godišnjem izvještaju o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2016. godinu.

### Akcioni plan

Akcioni plan je donijela 21 opština, dok dvije to još uvijek nijesu 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 nijesu. Knjigu procedura kojom su definisani potrebni koraci i odgovornosti zaposlenih uključenih u glavne poslovne procese usvojilo je 11 opština.

Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)

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**.<sup>295</sup>

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 imenovala 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 12 opština. Izvještaji o reviziji se objavlju na sajtu te institucije, a

<sup>294</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže

<sup>295</sup> 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 godini<sup>296</sup>. 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 pokrivene 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 nijesu imali obavezujuću saglasnost Ministarstva finansija.<sup>297</sup>

Opštine nijesu 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 sprovodila posebne kampanje u vezi sa zaštitom zviždača, već jednu opštu kampanju u vezi prijavljivanja korupcije toj instituciji.

U toku 2016. godine Ministarstvo finansija nije sprovodilo 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 podnijen prijedlog za ocjenu zakonitosti planskog dokumenta<sup>298</sup>. Takođe, prijedlog za poništavanje rješenja o izdavanju građevinske dozvole podnijen u 13 slučajeva, dok je u tri slučaja izdato upozorenje da plan nije donijet u skladu sa zakonom<sup>299</sup>.

<sup>296</sup> Ovi podaci ne obuhvataju opštine Berane, Plav i Pljevlja, koja MUP-u uopšte nisu dostavile bilo kakve podatke o zapošljavanju.

<sup>297</sup> MANS, *Izvještaj o parlamentarnim izborima 2016. godine*, Podgorica, decembar 2016. godine.

<sup>298</sup> Nema informacija o tome u kojim su konkretno opštinama utvrđene nepravilnosti

<sup>299</sup> Ni u ovom slučaju nisu dati podaci na koje se opštine ove mjere odnose.

## f) Policija

Kada se radi o otkrivanju i gonjenju slučajeva korupcije protiv službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, dostupni su podaci samo za prvu polovinu godine. Tokom ovog perioda u toku je bio mali broj istraga Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, protiv pripadnika policije, a nema informacija da je bilo presuda protiv zaposlenih u ovim institucijama. Više od polovine građana je došlo u situaciju da da mito ili koristi veze prilikom završavanja poslova koji se odnose na policiju. MUP ni treću godinu zaredom nije sprovodio kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju, pa je broj prijava korupcije od strane građana zanemarljiv.

U prethodnom izvještaju je navedeno da 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 malobrojnijim prijavama.

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

Podaci za  
2017.  
godinu

### Akcionni plan

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo osam mjesečnih izvještaja o radu Unutrašnje kontrole, kao i polugodišnji izvještaj.

Unutrašnja kontrola je u prvih devet mjeseci radila na 50 predmeta od čega je bilo 20 pritužbi građana, a ostali su pokrenuti po službenoj dužnosti. **Jedna prijava građana se odnosila na korupciju, odnosno podmićivanje policijskog službenika.** Protiv devet policijskih službenika su pokrenuti disciplinski postupci, a jedan predmet je dostavljen etičkom odboru na ocjenu etičnosti postupanja policijskog službenika. Nema informacija o ishodima ovih postupaka. Za prvih devet mjeseci, osam izvještaja unutrašnje kontrole je dostavljeno nadležnim državnim tužilaštvima na postupanje, od čega je, po dostupnim informacijama, tužilaštvo za jedan slučaj utvrdilo da nema elemenata krivičnog djela, dok je za preostala dva postupak u toku. U prvih šest mjeseci 2017. godine je na osnovu krivičnih prijava koje je Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije dostavilo državnim tužilaštvima u toku prethodne godine, prema dostupnim informacijama, nadležno državno tužilaštvo u jednom slučaju podnijelo optužni predlog protiv četiri policijska službenika, zbog krivičnog djela zlostavljanje<sup>300</sup>, dok u istom periodu nije bilo pravosnažnih sudskih presuda.

Kada se radi o otkrivanju i gonjenju slučajeva korupcije protiv službenika MUPa i Uprave policije, dostupni su podaci samo za prvu polovinu godine. Prema podacima iz Vladinog izvještaja, **u prvoj polovini 2017. godine je procesuirana jedna krivična prijava protiv jednog policijskog službenika zbog osnovane sumnje da je počinio**

<sup>300</sup> čl.166a st.2 u vezi st.1 i čl.23 Krivičnog zakonika Crne Gore



**koruptivno krivično djelo - zloupotreba službenog položaja.** Ova krivična prijava je bila po službenoj dužnosti, jer Vlada navodi da nije bilo prijava u skladu sa Stručnim uputstvom o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela. Vlada navodi da su u toku istrage u dva predmeta u vezi korupcije u MUP-u i Upravi policije. Istrage za predmete "Bosfor" i "Šekspir" se sprovode u saradnji specijalnim državnim tužilaštvom i osnovnim državnim tužilaštvom.

Vlada navodi da je u prvoj polovini 2017. godine podignut jedan optužni predlog protiv policijskog službenika i da se čeka sudski postupak. **U ovom periodu nema pravosnažnih sudskih odluka, pa samim tim ni izrečenih sankcija protiv službenika MUP-a ili Uprave policije.**

Prema izvještaju Vlade, u izvještajnom periodu **nijesu podnošene krivične prijave zbog korupcije na visokom nivou u MUP-u i Upravi policije.** Od nadležnih institucija nismo dobili informacije o broju istraga, optužnica, pravosnažnih sudskih odluka i broju i vrsti izrečenih sankcija za ove slučajeve. Nema podataka da su državne institucije u izvještajnom periodu sprovodile istraživanja javnog mnjenja o povjerenju javnosti u rad službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. **Istraživanje NVO CEDEM pokazuje da je preko 50% građana dalo novac, poklone ili koristilo veze da bi završili posao koji ima veze sa policijom<sup>301</sup>.**

MUP nije sprovodio kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju. Upravi policije je u prvoj polovini godine od strane građana prijavljeno šest slučajeva korupcije, od strane NVO dva slučaja, dok mediji nijesu podnosili prijave. Za dvije prijave podnijete od strane NVO, tužilac je naveo da nema elemenata krivičnog djela dok su postupci po ostalim krivičnim prijavama u toku.

#### **Operativni dokument**

Podaci o realizaciji mjera iz operativnog dokumenta su dostupni samo za prvu polovinu godine.

Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta MUP-a za 2017. godinu će biti izrađen u prvom kvartalu 2018. godine. **MUP još uvijek nije uspostavio sistem praćenja realizacije zaključaka i preporuka koje Savjet za građansku kontrolu rada policije dostavlja ministru, odnosno MUP-u i Policiji.** U cilju prevazilaženja ovog problema, generalni direktor Direktorata za poslove nadzora je određen kao kontakt osoba za saradnju sa Savjetom, kao i za praćenje realizacije ocjena i preporuka Savjeta. Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi da je ministru unutrašnjih poslova dostavljeno devet zaključaka Savjeta za građansku kontrolu rada policije, od kojih se svi nalaze u postupku kod nadležnih organizacionih jedinica.

U prvoj polovini godine, nije bilo popune preostala tri slobodna radna mjesta u liniji rada unutrašnjih istraga i kontraobavještajne zaštite u Odjelenju za unutrašnju kontrolu policije.

<sup>301</sup> Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, Radio slobodna Evropa, 11. jul 2017.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je sačinilo je Plan - specifikaciju opreme za obavljanje poslova u liniji rada unutrašnje istrage i kontraobavještajne zaštite i istim je iskazana potreba za nabavkom računarske opreme i odgovarajuće audio i video opreme potrebne za obavljanje ovih poslova. U izvještajnom periodu je izvršena nabavka jednog dijela opreme, tačnije računarska oprema - radne stanice.

Nema informacije da je sačinjavan plan i program obuka policijskih službenika i trenera iz MUP-a i Uprave policije. Prema dostupnim podacima, **nije bilo obuka na temu jačanja integriteta i poštovanja Kodeksa policijske etike.**

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

#### **Akcioni plan**

Od 2012. godine protiv službenika MUP-a i Uprave policije **podignuto je sedam optužnica, od čega je pet podignuto 2014. godine. Postupci su u četiri slučaja pokrenuti zbog uzimanja mita, a u tri slučaja zbog zloupotrebe službenog položaja.** Optužnice obuhvataju 13 službenika navedenih institucija. Do kraja 2016. godine je donijeto pet pravosnažnih presuda, u jednom slučaju je odbačen optužni predlog dok je jedan postupak u toku. Jedna pravosnažna presuda je oslobađajuća dok su ostale osuđujuće za pojedina lica uključena u postupke. Vlada je dala podatke o kaznama za sva lica u postupcima, pa nije moguće utvrditi koje se kazne odnose na službenike MUP-a i Policije konkretno. Najduža kazna je izrečena za jedno lice u postupku za primanje i davanje mita i falsifikovanje isprava, kojem je izrečena kazna zatvora od četiri godine i šest mjeseci, dok **još uvijek nema kazni za zloupotrebu službenog položaja.**

#### **Operativni dokument**

Ministarstvo unutrašnjih poslova je sačinilo Izvještaj o realizovanim mjerama iz Plana integriteta MUP-a za 2016. godinu i isti je dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije.

#### **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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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.<sup>302</sup>

**Manje od polovine građana ima povjerenje u policiju**, a procenat onih koji vjeruju se smanjuje.<sup>303</sup> Istraživanje o percepciji građana o korupciji, 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.<sup>304</sup>

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 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 proslijeđene 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 Skupštine u borbi protiv korupcije**

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine, Skupština je od kontrolne u malom broju slučajeva. I dalje nema uspostavljenih mehanizama za praćenje sprovođenja zaključaka od strane izvršne vlasti. Odbor za antikorupciju nije imao konkretnih rezultata u kontrolisanju rada institucija osim potvrđivanja njihovih izvještaja o radu. U ovom periodu ovom Odboru nije podnijeta nijedna predstavka građana.**

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

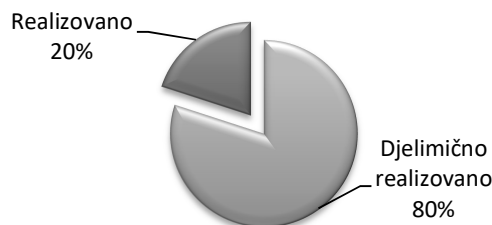
<sup>302</sup> Dnevni list „Vijesti“, *Unutrašnja kontrola MUP-a predložila pokretanje disciplinskih postupaka protiv Lukačevića i Terića*, Podgorica, 26. maj 2016.

<sup>303</sup> 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/Politicko%20javno%20mnjenje/CEDEM\\_decembar\\_2016\\_istrazivanje.pdf](http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Program%20Empirijska%20istazivanja/Politicko%20javno%20mnjenje/CEDEM_decembar_2016_istrazivanje.pdf).

<sup>304</sup> 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](http://www.antikorupcija.me/documents/1221/Rezultati_istra%C5%BEivanja_ASK_-_V6_2.pdf).

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

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



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

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine održano je jedno kontrolno<sup>305</sup> i 13 konsultativnih saslušanja<sup>306</sup>, saslušana su 32 lica, usvojen je 31 zaključak, a po dostupnim informacijama samo jedan zaključak je usvojen na plenarnoj sjednici Skupštine. Radna tijela Skupštine su predložila 37 zaključaka, usvojeno je 25 setova zaključaka, od kojih se 24 odnose na prihvatanje, odnosno usvajanje izvještaja različitih institucija, a jedan na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama.

**Nema podataka o realizaciji zaključaka Skupštine, jer ne postoji sistem za njihovo praćenje.**<sup>307</sup>

**U ovom periodu nije bilo podnijetih predloga parlamentarne istrage**, a samim tim ni obrazovanja anketnih odbora. Takođe, nije bilo podnijetih interpelacija o radu Vlade, niti bilo predloga za otvaranje parlamentarne istrage.

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije podnijeta nijedna predstavka građana Odboru za antikorupciju**, pa samim tim nije bilo izjašnjenja državnih organa po predstavkama u izvještajnom periodu. Skupština još uvijek nije usvojila procedure za postupanje po predstavkama građana.

Odbor je u martu razmatrao rad Agencije za sprječavanje korupcije kroz konsultativno saslušanje njenog direktora koje se odnosilo na Realizaciju Plana kontrole i nadzora za izbor odbornika u Skupštini opštine Nikšić. Nakon obavljenog saslušanja Odbor je usvojio zaključak da je Agencija u potpunosti realizovala navedeni Plan na način što je kontrolisala sve lokalne budžetske jedinice i političke subjekte koji učestvuju na izborima. Odbor je u aprilu razmotrio Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini, i jednoglasno podržao isti.

Skupština u odgovorima na zahtjev MANSa navodi da Odbor nije imao aktivnosti u smislu davanja predloga za dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i

<sup>305</sup> Kontrolno saslušanje direktora Uprave za dijasporu mr Predraga Mitrovića, na temu: "Aktivnosti Uprave za dijasporu na polju realizacije Vladine politike saradnje sa iseljenicima", održano je na 12. sjednici Odbora za međunarodne odnose i iseljenike donesene, 21. jula 2017.

<sup>306</sup> Odbor za evropske integracije je organizovao šest konsultativnih saslušanja, povodom razmatranja šest akata iz procesa pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Za ta saslušanja članovi Odbora nijesu podnosili posebne zahtjeve, pošto su u pitanju akti koji se redovno razmatraju na sjednicama Odbora, u okviru nadzorne uloge Skupštine nad procesom pregovora

<sup>307</sup> U Komentaru Skupštine Crne Gore na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 se navodi da se realizacija zaključaka prati putem dostavljanja godišnjih izvještaja o radu ili putem posebnih izvještaja koji se mogu zatražiti.

organizovanog kriminala i praćenje njihove implementacije. Ipak u izvještaju Vlade se navodi da je Odbor za antikorupciju u marta razmotrio predlog Smjernica dobrog ponašanja za poslanike u Skupštini Crne Gore, koji su izrađeni u okviru programa koji sprovodi Savjet Evrope. Odbor je prihvatio Predlog smjernica dobrog ponašanja za poslanike u Skupštini Crne Gore i naveo da bi ih trebalo integrisati u Etički kodeks poslanika. Međutim, sam **Odbor nije dao nikakve predloge za unapređenja bilo kojih akata koja se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.**

**Nije bilo zakona koji su izmijenjeni kao posljedica korišćenja kontrolnih mehanizama Odbora za antikorupciju.** Nema informacije da je pokrenut bilo kakav postupak protiv bilo kog lica na osnovu korišćenja kontrolne funkcije ovog tijela.

U martu 2017. godine, u rezoluciji o Crnoj Gori, Evropski Parlament, je pozvao na unaprijeđenje Parlamentarnog nadzora u sprovođenju reformi koje se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala<sup>308</sup>.

**Iz NVO sektora smatraju da je potrebno Etički kodeks unaprijediti, ali u pravcu efikasnije i nepristrasne primjene**<sup>309</sup>.

U prvih devet mjeseci 2017. godine, nijesu sprovedene kampanje sa ciljem podizanja svijesti o Etičkom kodeksu, već su Predsjednik i članovi Odbora za ljudska prava i slobode, kao i predsjednica i članovi Odbora za antikorupciju učestvovali su na Radionici „Etika i sprječavanje sukoba interesa“ koju je organizovao Savjet Evrope. **Nema informacija da je bilo podnešenih prijava o povredi Etičkog kodeksa poslanika.**

Nije bilo izvještaja o sprovođenju Plana integriteta Skupštine Crne Gore, a nije bilo osposobljavanja službenika odgovornih za pripremu i sprovođenje Plana integriteta.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Na Prvoj sjednici Odbora za antikorupciju, koja je održana u martu 2017. godine, usvojen je godišnji izvještaj o radu Odbora za antikorupciju za 2016. godinu. Iz navedenog Izvještaja se vidi da je Odbor po jednoj predstavi NVO<sup>310</sup> zahtijevao dostavljanje informacija od nadležnih institucija. Skupština nas je obavijestila da je Odbor dobio tražene informacije ali da nije dalje postupano po toj predstavi<sup>311</sup>.

Skupština nas je informisala da nema posebnog izvještaja o praćenju poštovanja Etičkog kodeksa, ali da su informacije vezane za ovu aktivnost sadržane u Godišnjem izvještaju o radu Odbora za ljudska prava i slobode. Međutim, pored godišnjeg izvještaja, na sajtu je moguće naći i Izvještaj o radu Odbora za ljudska prava i slobode, kao radnog tijela nadležnog za nadzor nad primjenom i praćenjem poštovanja etičkog kodeksa poslanika za 2016. godinu. Ovim izvještajem obuhvaćene su sve aktivnosti koje se tiču etičkog kodeksa poslanika Skupštine Crne Gore od njegovog usvajanja 2014. godine.

**Od početka rada Odbora za ljudska prava i slobode podnijeto je ukupno pet prijava za kršenje Etičkog kodeksa od strane poslanika.** U 2015. je podnijeta jedna prijava, dok su

<sup>308</sup> European Parliament resolution of 16 March 2017 on the 2016 Commission Report on Montenegro, Dokument dostupan na linku: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0094+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>309</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže.

<sup>310</sup> Povodom predstave NVO „Voz neprebola-Bioče 2006“ Odbor je odlučio da se obrati nadležnim državnim organima (Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija i Vrhovno državno tužilaštvo) sa zahtjevom za dostavljanjem traženih informacija.

<sup>311</sup> Komentar Skupštine Crne Gore na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23

preostale četiri podnijete u 2016. godini. **Nijedna od prijava nije razmotrena**, jer sjednice Odbora nijesu zakazane u roku predviđenom Etičkim kodeksom.

Iz NVO sektora navode da i pored postojanja prijava zbog povreda Etičkog kodeksa, o njima nije raspravljano budući da Etički kodeks sadrži odredbu po kojoj sjednice saziva zamjenik predsjednika Odbora, a koji je u tom periodu bio iz redova opozicije<sup>312</sup>.

Izveštaj o sprovođenju novog Plana integriteta Skupštine Crne Gore je izrađen u aprilu 2017. godine i nakon toga je isti dostavljen Agenciji za sprječavanje korupcije. Izveštaj se odnosi na period mart - decembar 2016. godine. Na osnovu podataka iz ovog izveštaja, Skupština je realizovala 17 mjera iz Plana integriteta, djelimično realizovala tri mjere, dok nerealizovanih mjera nema. Takođe, ustanovljeno je da postoji 10 rezidualnih rizika. Većina realizovanih mjera za temu je imala obuke i radionice, izradu strateških dokumenata, slobodni pristup informacijama, a značajno je i formiranje radne grupe za izmjenu i dopunu Etičkog kodeksa, kao i Plan za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrola u Skupštini.

U toku 2016. godine, radna tijela Skupštine su održala **32 konsultativna saslušanja na kojima je saslušano 26 lica i 10 kontrolnih saslušanja na kojima su saslušana 23 lica**<sup>313</sup>. Na plenarnim sjednicama usvojena su 22 seta zaključaka, od čega se 21 odnosi na prihvatanje, odnosno usvajanje izveštaja različitih institucija, a jedan na obavezu Vlade da utvrdi činjenice i okolnosti u vezi sa validnošću izdate garancije za završetak radova na hotelu "AS". Godinu prije toga, broj saslušanja, saslušanih lica usvojenih zaključaka na sjednicama radnih tijela bio je veći, što pokazuje da se intenzitet kontrole od strane Parlamenta smanjuje.<sup>314</sup>

**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 mehanizama<sup>315</sup>, 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.

Podaci iz  
prvog  
izveštaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

**Skupštinski Odbor za antikorupciju gotovo da nije imao aktivnosti u toku 2016. godine**, a izveštaj 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 godina<sup>316</sup>. Sa druge strane, Skupština još uvijek nije donijela procedure za razmatranje podnijetih predstavi.

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 nijesu donijeti bilo kakvi zaključci. Nije bilo drugih kontrolnih aktivnosti ovog radnog tijela.

Odbor nije razmatrao pitanja i probleme u sprovođenju zakona, strategija ili akcionih planova koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, niti je davao bilo kakve predloge za njihove izmjene u toku 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**

<sup>312</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže.

<sup>313</sup> Komentar Skupštine Crne Gore na Nacrt Drugog izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23.

<sup>314</sup> U 2015. bilo je ukupno 50 saslušanja, od čega 43 konsultativna i sedam kontrolnih, saslušana su 92 lica.

<sup>315</sup> Skupština nije izvijestila Vladu o korišćenju kontrolnih mehanizama tokom 2016. godine, niti je Izveštaj Skupštine ovu godinu sačinjen.

<sup>316</sup> Skupština navodi da tokom 2015. nije bilo izjašnjenja državnih organa po predstavkama koje su podnijete Odboru, niti bilo kakvih preduzetih aktivnosti tim povodom.

**nit** 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. Skupštin nije sarađivala 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. Nijesu 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 nijesu sačinjavani ili razmatrani. Ne zna se u kojoj mjeri je imenovani službenik osposobljen da sprovodi analize rizika i izrađuje planove integriteta.

## 2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije

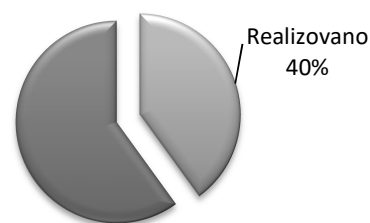
**U toku prvih devet mjeseci 2017. godine su iza zatvorenih vrata i bez konsultacija NVO usvojeni važni antikorupcijski zakoni. Saradnja sa NVO se zadržava na nivou kampanja i promocija aktivnosti. I dalje je mali broj prijava korupcije od strane građana institucijama, a nema podataka o rezultatima tih prijava.**

U pretnodnom izvještaju navedeno je da 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.

*Dvije mjere predviđene u ovoj oblasti su u potpunosti sprovedene, a tri su djelimično realizovane.*

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

Djelimično  
realizovano  
60%



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

Podaci za  
2017.  
godinu

Agencija za sprječavanje korupcije u saradnji sa NVO "Aktivna zona", organizovala je predavanje za predstavnika te NVO i učenike cetinjske gimnazije na kojima su polaznicima podijeljeni info-materijali iz kampanje "Ni centa za mito" sa kontakt podacima Agencije, Vrhovnog državnog tužilaštva i Uprave policije.

**U prvih devet mjeseci ove godine Agencija je primila ukupno 35 prijava u postojanje korupcije, ali nema informacija o ishodu tih prijava.** Najnovije istraživanje NVO CEDEM pokazuje da se **svaki peti građanin boji da prijavi korupciju, dok svaki četvrti građanin ne vjeruje da bi došlo do istrage**<sup>317</sup>.

Prema dostupnim informacijama, pripremljen je set zakona iz obrazovanja i u radu radne grupe učestvovala je jedna NVO – Centar za građansko obrazovanje. Vlada navodi da su održane javne rasprave za set zakona iz obrazovanja, ali nema podataka koliko je javnih rasprava održano, kao ni okruglih stolova.

Prema navodima nevladinih organizacija **problematično je isključivanje zainteresovane javnosti, od strane Vlade, tokom pripremanja pojedinih zakonskih rješenja, kao i usvajanje zakona po skraćenoj proceduri.** Takođe, poseban problem je i način evaluacije NVO predloga i sugestija od strane državnih organa – jer se isti odbijaju bez adekvatne argumentacije. Uticaj civilnog sektora u pojedinim radnim tijelima, uključujući i radnu grupu za poglavlje 23, je ograničen zbog neravnopravnog položaja i nedostupnosti pojedinih dokumenata<sup>318</sup>.

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine ni jedan predstavnik neke NVO nije učestvovao u radu neke od četiri sjednice Odbora za antikorupciju.

Na podportalu Kancelarije za saradnju sa NVO objavljena je jedna publikacija NVO Institut Alternativa i dva izvještaja NVO Građanska alijansa. Vlada nije organizovala okrugle stolove, debate i panele na kojima je promovisala izvještaje NVO.

U saradnji sa Centrom za razvoj nevladinih organizacija, predstavnici Agencije su održali predavanja na četiri radionice za lica u organima vlasti određena za postupanje po prijavama zviždača. Obuke su bile namijenjene zaposlenima u javnom sektoru, pravosudnim organima i privatnom sektoru, kao i za predstavnike lokalnih samouprava i lokalnih nevladinih organizacija. Agencije je, takođe u saradnji sa Centrom za razvoj nevladinih organizacija, organizovala dvije radionice koje su namijenjene za obuku lica u organima lokalne uprave, lokalne samouprave, lokalnih javnih ustanova i javnih preduzeća, a na kojima je prisustvovalo preko 30 učesnika.

I dalje nema informacija da li je povećan stepen edukacije državnih službenika na različite teme iz oblasti borbe korupcije.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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.

<sup>317</sup> Lela Šćepanović, *Ljekari najkorumpiraniji, slijedi policija*, Radio slobodna Evropa, 11. jul 2017.

<sup>318</sup> Jovana Marović, izvršna direktorka Politikon mreže



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.<sup>319</sup>

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.

---

<sup>319</sup> Dina Bajramspahić, istraživačica javnih politika u NVO Institut Alternativa.

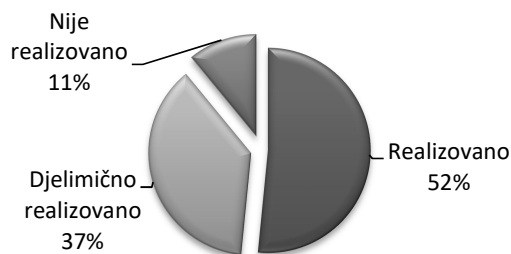
## 2.2. REPRESIVNE RADNJE PROTIV KORUPCIJE

Statistički podaci o procesuiranju korupcije su dostupni samo za prvu polovinu godine. U ovom periodu broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodni period. U samo jednom slučaju izrečena kazna je bila iznad zakonskog minimuma. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdati, a objavljena zvanična dokumenta pokazuju da Vlada netačno informiše Evropsku uniju o postupcima za korupciju, što se najvidljivije u vezi sa zastarom slučajeva. Nema podataka da je u ovom periodu bilo trajnog oduzimanja imovinske koristi za krivična djela korupcije. Intenzivno su sprovedene obuke o primjeni novih zakonskih rješenja iz ZKP. Nije bilo vidljivih rezultata u finansijskim istragama. Formirani su posebni istražni timovi za dva nova složena predmeta. U prvih devet mjeseci nije bilo potpisanih sporazuma između državnih organa o razmjeni informacija neophodnih za prikupljanje podataka u prekrivičnom i krivičnom postupku.

U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo aktivnosti na uspostavljanju jednoobraznih statističkih podataka sudstva i tužilaštva, niti unapređenja Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u sudovima. Iako tužilaštvo tvrdi da je uspostavljen informacioni sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, podaci pokazuju da on u praksi samo parcijalno funkcioniše, te da nijesu sva tužilaštva uvezana u ovaj sistem. Oduzeta je neznatna količina pokretne imovine, a nema podataka o njenoj ukupnoj vrijednosti. Ipak, nije precizno navedeno da li se i koji dio oduzete imovine odnosi na koruptivna krivična djela. Iako Vlada cijeni je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi, procenat pritužbi koje su ocijenjene kao osnovane je izuzetno mali.

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

*Prema zvaničnim izvještajima Vlade realizovane je 38 mjera, kontinuirano se realizuje 16, sedam je djelimično realizovano, a tri mjere nijesu realizovane.*



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

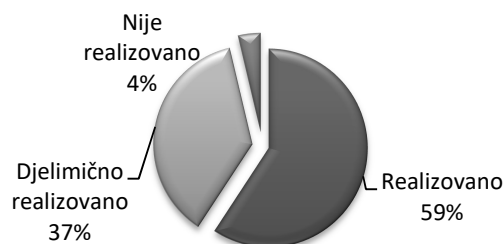
### 2.2.1. Nezavisni, učinkoviti i specijalizovani organi za istragu i gonjenje

Statistički podaci o procesuiranju korupcije su dostupni samo za prvu polovinu godine. U ovom periodu broj pravosnažnih presuda za korupciju je manji u odnosu na prethodne periode. U samo jednom slučaju izrečena kazna je bila iznad zakonskog minimuma. Statistički podaci pravosuđa i Vlade su nepouzdati, a objavljena zvanična dokumenta pokazuju da Vlada netačno informiše Evropsku uniju o postupcima za korupciju, što je najvidljivije u vezi sa zastarom slučajeva. U ovom periodu nije bilo oduzete imovinske koristi za krivična djela korupcije.

U prethodnom izvještaju je navedeno da je formirano 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 14 mjera, kontinuirano se realizuje šest, šest 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

Podaci o procesuiranju korupcije su dostupni samo za prvu polovinu godine. **Prema zvaničnim statističkim podacima, nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije<sup>320</sup>.** Iako je u ovom periodu veći broj osuđujućih presuda nego oslobađajućih sudovi su dosudili u preko 85% kazne ispod zakonskog minimuma ili uslovno osuđuju počiniocima krivičnih djela sa elementima korupcije.

**Zvanična statistika Vlade o zastarelim slučajevima, istragama i suđenjima koja su u toku je nepouzdana** jer se podaci za prethodne godine sa kraja 2016. godine razlikuju od podataka dostavljenih na polovini 2017. godine. Detaljan pregled poslednjih zvaničnih podataka je dat u priloženoj tabeli.

Podaci  
za  
2017.  
godinu

Postupci	2009. - 2013.	2014.	2015.	2016.	Jan - jun 2017.
<b>A) Ukupan broj pravosnažnih presuda</b>	<b>528</b>	<b>181</b>	<b>80</b>	<b>124</b>	<b>24</b>
<b>A1) Oslobađajuće presude</b>	<b>191</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>3</b>
<b>A2) Osuđujuće presude</b>	<b>206</b>	<b>51</b>	<b>23<sup>321</sup></b>	<b>39</b>	<b>14</b>
Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom	63	6	1	1	1
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	60		9	6	1
Presude sa kaznama ispod zakonskog minimuma i uslovne osude	83	37	13	32	12
<b>A3) Ostale presude (npr. odbijajuće, kada oštećeni preuzme gonjenje)</b>	<b>131</b>	<b>94</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>7</b>
<b>B) Ukupan broj nepravosnažnih presuda</b>	<b>274</b>	<b>144</b>	<b>115</b>	<b>86</b>	<b>47</b>
<b>B1) Oslobađajuće presude</b>	<b>96</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>11</b>
<b>B2) Osuđujuće presude</b>	<b>13</b>	<b>81</b>	<b>54</b>	<b>26</b>	<b>24</b>
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	34	25	19	1	4

<sup>320</sup> Statistički pokazatelji koje je Vlada u julu 2017. 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.

<sup>321</sup> Vlada je u Tabeli bilansa, navela da je u 2015. godini bilo 35 osuđujućih presuda, ipak sabiranjem podkategorija (Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom, Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma, Presude sa kaznama ispod zakonskog minimuma i uslovne osude) zaključujemo da su donešene 23 osuđujuće presude.

Presude sa minimalnom zakonom propisanom ili manjom kaznom	43	42	23	4	11
Uslovne osude	36	14	12	21	9 <sup>322</sup>
<b>B3) Ostale presude</b> (npr. odbijajuće kada oštećeni preuzme gonjenje)	<b>65</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>12</b>
<b>C) Odbačeni slučajevi</b>	<b>2130</b>	<b>558</b>	<b>584</b>	<b>499</b> 323	<b>141</b>
<b>C1) Slučajevi koji su odbijeni zbog zastare</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>13</b> <sup>324</sup>	<b>9</b>
<b>D) Istrage koje su još uvijek u toku</b>	<b>57</b>	<b>192</b>	<b>689</b>	<b>772</b> 325	<b>208</b>
<b>E) Suđenja koja su još uvijek u toku</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>149</b>	<b>155</b> 326	<b>90</b>

Tabela 5: Procesuiranje slučajeva korupcije u Crnoj Gori u periodu 2009. – prva polovina 2017. godine.<sup>327</sup>

Netačna i nepouzdana statistika Vlade, kojom se Evropska unija netačno informiše o postignućima Crne Gore najbolje se vidi na primjeru podataka o slučajevima koji su odbijeni zbog zastare. U tabeli bilansa sa kraja 2016. godine navedeno je da je takvih slučajeva u prethodnih sedam godina bilo skoro 300, dok se u novoj tabeli iz jula 2017. godine operiše sa brojem manjim od 80. Tužilaštvo, ipak, tvrdi da je do propusta došlo zbog tehničke greške<sup>328</sup>.

3. Total number of cases dismissed (no indictment)/closed	2130	558	103	481	264	
Indictment)/closed						
Cases dismissed/closed because of statute of limitation	47	0	8	2	7	235
4. Still ongoing investigations	57	192	163	526	477 natural persons plus 5 legal persons	6
5. Still ongoing trials	25	50	44	105	64	290

Slika 1: Izvod iz Vladine tabele bilansa 2009-2016<sup>329</sup>

3. Total number of cases dismissed (no indictment)/closed	2130	558	103	481	264	235	141
Cases dismissed/closed because of statute of limitation	47	0	8	2	7	6	9
4. Still ongoing investigations	57	192	163	526	477 natural persons plus 5 legal persons	290	208
5. Still ongoing trials	25	50	44	105	64	91	90

Slika 2: Izvod iz Vladine tabele bilansa 2009- prva polovina 2017

**U prvih šest mjeseci 2017. godine, nije bilo slučajeva oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom na osnovu osuđujućih presuda u predmetima krivičnih djela korupcije.**

Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore je navelo da nema informacije o aktivnostima sprovedenim na uspostavljanju informacionog sistema u Državnom tužilaštvu, uključujući i Specijalno državno tužilaštvo. Takođe, tužilaštvo navodi da je rok za sprovođenje ove mjere bio decembar 2015. godine, te da je navedena aktivnost realizovana odnosno Informacioni sistem Državnog tužilaštva<sup>330</sup> je instaliran. Međutim, krajem 2016. godine nijesu bile nabavljene korisničke licence za korišćenje ovog

<sup>322</sup> Od navedenih kazni jedna je novčana kazna i jedan rad u javnom interesu

<sup>323</sup> U 2017. godini Vlada je u Tabelu bilansa dodala dio podataka za Odbačene slučajeve koji nisu bili cjeloviti na kraju 2016. godine

<sup>324</sup> U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 242 slučaja koji su odbijeni zbog zastare

<sup>325</sup> U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 488 istraga koji su u toku

<sup>326</sup> U Vladinoj Tabeli bilansa 2009. – 2016. godine je navedeno da je u 2016. godini bilo 354 suđenja koja su bila još uvijek u toku

<sup>327</sup> Izvor: Vladina Tabela bilansa 2009. – prva polovina 2017. godine koja je 18. Jula 2017. godine dostavljena članovima radne grupe za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava

<sup>328</sup> Komentar Višeg državnog tužilaštva na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>329</sup> Izvor: Odgovor Ministarstva evropskih poslova br. 107626 od 06. 02. 2017. godine

<sup>330</sup> IBM Case Management System

Sistema, a nemamo informaciju da je ovo sprovedeno u prvoj polovini godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova kao i Vrhovno državno tužilaštvo, do kraja septembra 2017. godine, nijesu izrađivali Analizu sa predlogom mjera, u vezi postojeće infrastrukture i mogućnosti za pristup bazama podataka koja je planirana kako bi se uspostavila zaštićena elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka i razmjenu informacija među službama za primjenu zakona.

**Prema dostupnim informacijama u ovom periodu nije uspostavljena zaštićena elektronska komunikaciona mreža za međusobni pristup bazama podataka među službama za primjenu zakona, niti su te baze povezane.** Naime, Vlada navodi da je MUP pripremio Predlog sporazuma za unaprjeđenje saradnje u oblasti suzbijanja kriminala i da je služba za informaciono komunikacione tehnologije, informacionu bezbjednost i sisteme tehničkog nadzora sa ekspertima za informacione sisteme drugih organa usaglasila je tehničke detalje oko automatske razmjene podataka i razmjene informacija preko kontakt osoba. Vlada navodi da će povezivanje svih relevantnih organa biti realizovano nakon potpisivanja Sporazuma za unaprjeđenje saradnje u oblasti suzbijanja kriminala.

U ovom periodu nije bilo obuke o načinu razmjene podataka.

MUP i Specijalno tužilaštvo nemaju evidenciju o broju razmijenjenih informacija, broju pristupa podacima, broju istraga za koje je korištena zaštićena elektronska komunikaciona mreža radi pristupa podacima iz baza podataka i razmjene informacija. Specijalno državno tužilaštvo je navelo da se ova komunikaciona mreža koristi po potrebi i kontinuirano.

Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je u Specijalnom državnom tužilaštvu predviđeno 37 izvršilaca, što je smanjenje za šest zaposlenih u odnosu na prethodni Pravilnik. U Specijalnom državnom tužilaštvu na kraju prve polovine godine je zaposleno 29 službenika i namještenika, a u toku je bilo popunjavanje preostalih osam upražnjenih pozicija.

**Prema dostupnim podacima, MUP nije vršio nabavljanje opreme za odsjeke policije za borbu protiv organizovanog kriminala, za suzbijanje opšteg kriminaliteta i za suzbijanje privrednog kriminaliteta.** Nema podataka o broju pokrenutih istraga shodno dinamici i rokovima obezbjeđenih sredstava za navedene odsjeke.

Prema poslednjim dostupnim informacijama, ukupan broj službenika zapošljenih na neodređeno vrijeme na sprovođenju mjera tajnog nadzora (MTN) je 51 - kao i krajem 2016. godine. U istom periodu nije bilo relociranih policijskih službenika kako bi bio povećan broj izvršilaca za realizaciju MTN. Pravilnik o sistematizaciji ovog sektora je proglašen tajnim, a nema ni informacija da li kapaciteti Odsjeka za posebne provjere omogućavaju sprovođenje najmanje četiri terenske operacije istovremeno.

Nema informacija da je izrađen nastavni plan obuka za trenere i službenike za mjere tajnog nadzora i istraživanje i razvoj za oblasti: nadzora telekomunikacija i interneta, operativnu tehniku i opservaciju i novodonijeta uputstava. Takođe, nema informacija da je Ministarstvo organizovalo obuke koje se odnose na mjere tajnog nadzora. Prema

posljednjim dostupnim informacijama, broj trenera za mjere tajnog nadzora je ostao isti kao u prethodnoj godini – odnosno **Uprava policije ima tri trenera koji su obučeni da drže obuke koje se odnose na MTN.**

Prema dostupnim podacima, nije bilo nabavke opreme za Odsjek za posebne provjere, a Vlada navodi da je instalacija opreme nabavljene u 2016. godini završena u januaru 2017. godine. **Nema informacija da li su u sistemu za nadzor komunikacija unaprijeđeni mehanizmi elektronskog evidentiranja i eksterne kontrole primjene mjera tajnog nadzora.**

**Informacije o količini i vrsti nabavljene računarske opreme i komunikacione opreme za Jedinicu za prikrivene isljednike su u prvoj polovini godine proglašene tajnim od strane Ministarstva unutrašnjih poslova,** a u trećem kvartalu Ministarstvo navodi da će podaci biti dostupni u Vladinom izvještaju koji će biti objavljen u januaru 2018. godine. Takođe, nema ni informacija o broju istraga koje su pokrenute na osnovu angažovanja prikrivenih isljednika.

Prema dostupnim informacijama, organizovane su dvije obuke o primjeni savremenih istražnih metoda i korišćenju dokaza prikupljenih tim putem na kojima su prisustvovala 22 tužioca, 16 sudija i 27 sudijskih i tužilačkih savjetnika i pripravnika.

U prvoj polovini godine, nije nabavljana “N Case” oprema, kao ni drugi uređaji neophodni za forenzičko ispitivanje mobilnih telefona i ispitivanje bankovnih računa, dok za treći kvartal Ministarstvo navodi da će podaci biti dostupni u Vladinom izvještaju koji će biti objavljen u januaru 2018. godine. Prema dostupnim podacima, u ovoj godini je **sprovedena jedna obuka za tri službenika iz oblasti forenzičke analize mobilnih telefona.**

U prvih devet mjeseci ove godine Policijska akademija je organizovala tri zajedničke obuke za policijske službenike, državne tužioce i sudije o mjerama tajnog nadzora, o korišćenju dokaza na sudu i prikupljanju ovih dokaza u prekograničnoj saradnji. Na obukama je prisustvovalo 45 predstavnika sudstva i tužilaštva, šest predstavnika Uprave policije, dva predstavnika Ministarstva pravde i dva predstavnika Agencije za sprečavanje korupcije. U istom periodu organizovane su dvije obuke za preko 50 učesnika iz tužilaštva i sudstva u vezi sa primjenom MTN-a u skladu sa zakonima o zaštiti ličnih podataka i o tajnim podacima.

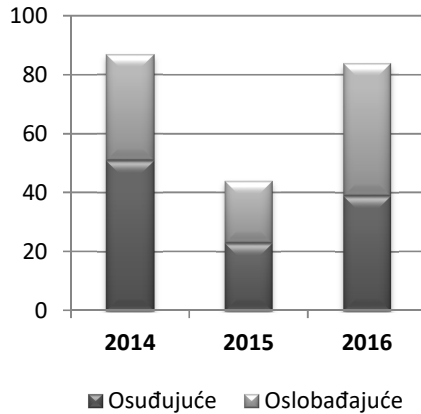
**Podaci iz prvog izvještaja (za period od** Analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije je usvojena u novembru 2013. godine od strane Vlade, dostupna je na sajtu Ministarstva pravde i sadrži većinu poglavlja koja su predviđena Akcionim planom.<sup>331</sup> 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 preporuka<sup>332</sup>. Vlada je usvojila Plan realizacije zaključaka Analize početkom 2014. godine<sup>333</sup>.

<sup>331</sup> 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 ovlašćenja, međuinstitucionalne saradnje i relevantnih baza podataka. Takođe, u Analizi je dat pregled propisa kojima su uređeni uslovi i postupak privremenog i trajnog oduzimanja imovine, kao i staranje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom kao i onih koji se odnose na sprovođenje finansijskih istraga. U posebnom poglavlju dati su nedostaci postojećeg modela u smislu nadležnosti Uprave policije, Tužilaštva, Sudstva i Uprave carina.

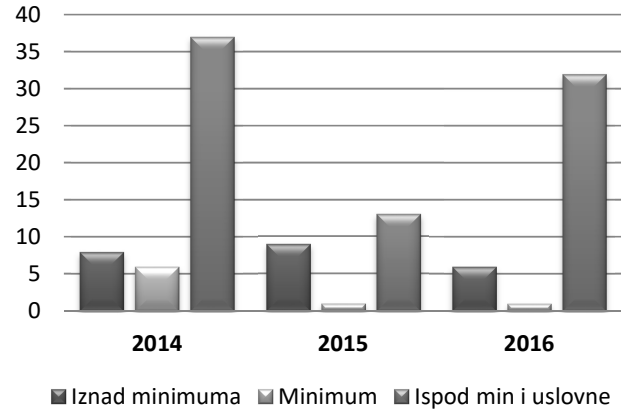
<sup>332</sup> Preporuke predviđaju da se donesu Zakon o specijalnom tužilaštvu i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene, da se izmijene Zakonik o krivičnom postupku i zakoni o sudovima, o unutrašnjim poslovima i o sudskim vještatinama. Takođe, preporučuje se jačanje

2013.  
do  
2016.  
godine)

Prema zvaničnim statističkim podacima, nema ozbiljnijeg napretka u procesuiranju korupcije<sup>334</sup>. 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.

Postupci	2009. - 2013. godine	2014. godin a	2015. godin a	2016. odin a
<b>A) Ukupan broj pravosnažnih presuda</b>	<b>528</b>	<b>181</b>	<b>80</b>	<b>124</b>
<b>A1) Oslobađajuće presude</b>	<b>191</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>45</b>
<b>A2) Osuđujuće presude</b>	<b>206</b>	<b>51</b>	<b>23</b>	<b>39</b>
Presude sa minimalnom zakonom propisanom kaznom	63	6	1	1
Presude sa kaznama iznad zakonskog minimuma	60	8	9	6
Presude sa kaznama ispod akonskog minimuma i uslovne osude	83	37	13	32
<b>A3) Ostale presude (npr. odbijajuće, kada oštećeni preuzme gonjenje)</b>	<b>131</b>	<b>94</b>	<b>36</b>	<b>40</b>
<b>B) Ukupan broj nepravosnažnih presuda</b>	<b>274</b>	<b>144</b>	<b>115</b>	<b>86</b>
<b>B1) Oslobađajuće presude</b>	<b>96</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>36</b>
<b>B2) Osuđujuće presue</b>	<b>113</b>	<b>81</b>	<b>54</b>	<b>26</b>
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
<b>B3) Ostale presude (npr. odbijajuće kada oštećeni preuzme gonjenje)</b>	<b>65</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>24</b>
<b>C) Odbačeni slučajevi</b>	<b>2130</b>	<b>558</b>	<b>584</b>	<b>264</b> <sup>335</sup>

kadrovskih, tehničkih i prostornih kapaciteta ovih institucija, kao i razvoj informacionih sistema u Državnom tužilaštvu i omogućavanje pristupa bazama podataka drugih državnih organa.

<sup>333</sup> 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 potupak oduzimanja imovinske koristi, ili kako jačati ulogu specijalnog istražnog tima, već se bavi izmjenama legislative u ovoj oblasti. Takođe, Plan ne definiše aktivnosti oko preuzimanja najboljih rješenja iz uporednih iskustava.

<sup>334</sup> 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.

<sup>335</sup> Nisu uključeni podaci za drugu polovinu 2016. godine

<b>C1) Slučajevi koji su odbijeni zbog zastare</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>242</b>
<b>D) Istrage koje su još uvijek u toku</b>	<b>57</b>	<b>192</b>	<b>689</b>	<b>488</b>
<b>E) Suđenja koja su još uvijek u toku</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>149</b>	<b>354</b>

Tabela 6: Procesuiranje slučajeva korupcije u Crnoj Gori u periodu 2009. – 2016. godine.<sup>336</sup>

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

Stupanjem na snagu novog Zakona o sudovima u martu 2015., ukinuto je Specijalno odjeljenje Višeg suda u Bijelom Polju i **nadležnosti za krivična djela korupcije, organizovanog kriminala, i ratnih zločina su centralizovane u Višem sudu u Podgorici**. Predmeti koji su bili u toku nijesu preuzeti, već je odlučeno da bjelopoljski sud okonča postupke, a ukoliko Apelacioni sud ukinе 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 otvorio<sup>337</sup>. 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.<sup>338</sup>

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

Vrhovno državno tužilaštvo navodi da je uspostavljen informacioni sistem Državnog tužilaštva, ali da korisničke licence za njegovo korišćenje tek treba da se nabave. **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. Nijesu nabavljani setovi za prikupljanje dokaza.

Pravilnik o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Uprave policije usvojen je u martu 2015. Tim dokumentom je predviđena centralizacija linije rada privrednog kriminaliteta i definisane nadležnosti Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta i Odsjeka za borbu

<sup>336</sup> 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.

<sup>337</sup> 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>.

<sup>338</sup> 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>.



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 toku<sup>339</sup>. Ipak, podaci o većini nabavljene opreme su klasifikovani, odnosno informacije o tome što je tačno nabavljeno nijesu dostupne. **Nema informacija da li su u sistemu za nadzor komunikacija unaprijeđeni mehanizmi elektronskog evidentiranja i eksterne kontrole primjene mjera tajnog nadzora.**

Nema dovoljno podataka o opremanju Jedinice za prikrivene isljednike<sup>340</sup>, 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 nijesu 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.

Nijesu 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)

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine intenzivno su sprovedene obuke o primjeni novih zakonskih rješenja iz ZKP.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku nijesu uključile većinu komentara evropskih eksperata, a njima je omogućeno sklapanje sporazuma o priznanju krivice i za najteža krivična djela, dok je značajno produžena mogućnost trajanja mjera tajnog nadzora. Praksa pokazuje da kroz sporazume o priznanju

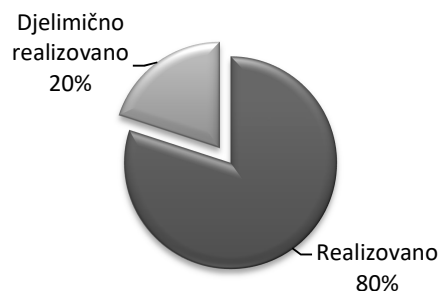
<sup>339</sup> U toku 2016. pokrenut je postupak nabavke vozila, ali nema informacija da li je postupak okončan. Takodje, potpisan je ugovor za nadogradnju sistema za nadzor komunikacija, s tim što će se instalacija nabavljenih sistema desiti tek u 2017. godini. Godinu ranije, nabavljena je oprema vrijednosti preko 300 hiljada eura, za koju se navodi da je instalirana.

<sup>340</sup> 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.

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, dvije mjere ocijenila kao realizovane, dok se tri mjere realizuju u kontinuitetu.*



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

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine, organizovano je 10 obuka o primjeni izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, kojima je prisustvovalo preko 190 državnih tužilaca, sudija, sudijskih i tužilačkih savjetnika i pripravnika, predstavnika Ministarstva pravde i predstavnika Agencije za sprečavanje korupcije.

Ministarstvo pravde navodi da je izrada izvještaja o primjeni izmijenjenih i dopunjenih odredaba Zakonika o krivičnom postupku za period mart 2017. - avgust 2017. u završnoj fazi, te da će isti biti objavljen početkom četvrtog kvartala 2017. godine.

**Nema informacija da li je u prvih devet mjeseci 2017. godine efikasnije vođenje prekrivičnog postupka kao rezultat usvajanja Zakona o carinskoj službi.**

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Prvi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Plana praćenja implementacije Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku Vlade se odnosio na period septembar 2015. – februar 2016. godine. Vlada navodi da su za taj period planirane tri aktivnosti koje su i realizovane. Drugi izvještaj se odnosio na period mart – avgust 2016. godine, dok se poslednji izvještaj odnosi na period septembar 2016. – februar 2017. godine. **Poslednjim izvještajem se Ministarstvo pravde zadužuje da u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Vrhovnim državnim tužilaštvom izradi Informaciju o primjeni mjera tajnog nadzora.**

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Vlada je sredinom 2013. godine donijela Izvještaj o potrebi izmjena i dopuna ZKP-a<sup>341</sup>. Izmjene i dopune ZKP-a donijete su u junu 2015. godine<sup>342</sup>, a čak **25 od 36 predloga koje je dala ekspertkinja Evropske unije nije uključeno u zakon**<sup>343</sup>. 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.

<sup>341</sup> Od devet oblasti predviđenih mjerom iz Akcionog plana, Izvještaj je obuhvatio osam, dok se izmjenom odredbi kojima se uređuju odbočaj krivične prijave i kontrola odbočaja nije bavio. Izvještajem je bilo predviđeno da se ZKP treba izmijeniti do oktobra 2014. godine.

<sup>342</sup> 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.

<sup>343</sup> Ocjenjivanje nacrta ZKP-a koje je izvršila Martina Spreitzer-Kropiunik koje je MANS-u dostavljeno preko Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

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.<sup>344</sup> 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 ovlašćenja tužilaštva i suda u određivanju mjera tajnog nadzora**, prije svega tako što je omogućeno njihovo trajanje na ukupno 18 mjeseci, odnosno 11 mjeseci duže u odnosu na prethodno zakonsko rješenje, kao i mogućnost da se mjere tajnog nadzora odrede prema licima čiji identitet nije poznat, što može da dovede do brojnih zloupotreba u praksi.<sup>345</sup>

Nijesu rađene analize ili izvještaji o unapređenju postupka izviđaja, odnosno o povećanju broja pokrenutih istraga u predmetima i broju predmeta koji završe na sudu u periodu prije i nakon usvajanja izmjena i dopuna ZKP. Dostupni statistički podaci<sup>346</sup> pokazuju da nakon donošenja izmjena sredinom 2015. ZKP-a nije došlo do povećanja ni broja pravosnažnih<sup>347</sup> ni broja nepravosnažnih<sup>348</sup> 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 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 ZKP-a, 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.<sup>349</sup> Nadležni organi nijesu dali bilo kakvu informaciju o tome da li je i u kojem obimu vođenje prekrivičnog postupka efikasnije zbog ovih zakonskih izmjena.

<sup>344</sup> 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>.

<sup>345</sup> 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>.

<sup>346</sup> 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.

<sup>347</sup> U 2014. takvih je presuda bilo 51, u 2015. se smanjio broj na 35, a u 2016. blago povećao na 39.

<sup>348</sup> U 2014. takvih je presuda bilo 81, u 2015. se smanjio broj na 54, a u 2016. duplo smanjio na 26.

<sup>349</sup> 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](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf).

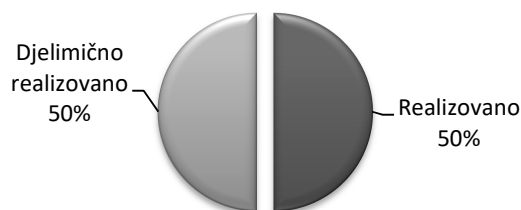
### 2.2.3. Finansijske istrage

U periodu od prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo vidljivih rezultata finansijskih istraga, iako je pokrenuto najmanje njih 12. Formirani su posebni istražni timovi za dva nova složena predmeta.

U prethodnom izvještaju je navedeno da je uspostavljeno 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

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema dostupnim informacijama, Specijalno državno tužilaštvo je formiralo specijalne istražne timove u ukupno 17 složenih predmeta, od čega su u prvoj polovini ove godine formirana dva tima. Podignuto je i potvrđeno 11 optužnica Specijalnog državnog tužilaštva u kojima su formirani specijalni timovi. Viši sud je dostavio informaciju da je u prvoj polovini 2017. godine pravosnažno završeno 10 postupaka protiv 23 lica, ali nema podataka o pravosnažnim sankcijama ovim licima. Nepravosnažnih je 15 odluka za 35 lica, od čega je 20 lica osuđeno na kaznu zatvora.

Iz tužilaštva navode da je prvoj polovini godine pokrenuto 12 finansijskih istraga protiv 90 fizičkih i tri pravna lica<sup>350</sup>. **Evidentno je da u prvoj polovini 2017. godine, nema vidljivih rezultata u vezi finansijskih istraga, pa samim tim ni rezultata specijalnih istražnih timova<sup>351</sup>.**

Prema poslednjim dostupnim informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije realizovalo zapošljavanje novih službenika ili interno relociranje službenika iz drugih organizacionih jedinica u cilju popunjavanja specijalizovanih organizacionih jedinica za finansijske istrage, visokotehnološki kriminal, trgovinu ljudima i terorizam. Ovo znači da je u ovim organizacionim jedinicama nijesu vršena zapošljavanja od 2015. godine i da za sada u njima radi samo 15 izvršilaca od planiranih 17.

<sup>350</sup> Komentar Višeg državnog tužilaštva na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>351</sup> Veselin Raduović, advokat.

Nema informacija da je bilo novih zapošljavanja i interno relociranih iz drugih organizacionih jedinica u liniji rada privrednog kriminaliteta. Od Ministarstva unutrašnjih poslova nismo dobili informacije o broju pokrenutih istraga od strane linije rada privrednog kriminaliteta.

**U prvih devet mjeseci 2017. godine, su realizovane dvije obuke vezane za sprovođenje finansijskih istraga,** koje je pohađao 51 predstavnik policije, tužilaštva, sudstva i drugih relevantnih institucija. Na ove dvije obuke su i razmijenjena iskustva na regionalnom i međunarodnom nivou kada je u pitanju praćenje tokova novca i vođenja finansijskih istraga.

**Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu** donijet je u februaru 2015. godine. Zakonom se predviđa mogućnost **uspostavljanja specijalnih istražnih timova** za posebno složene predmete, u kojem mogu učestvovati zaposleni iz uprava zaduženih za poreze, carine i sprječavanje pranja novca kao i drugih nadležnih organa. Ipak, zakonom se ne daje mogućnost angažovanja stručnih lica u timovima iz oblasti računovodstva, pranja novca, bankarstva i međunarodnih bankarskih transakcija i poreza ukoliko ona nijesu zaposlena u državnoj upravi. Od donošenja Zakona do kraja 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 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 učinioca.

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.<sup>352</sup>

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, visokotehnološkim kriminalom, trgovinom ljudima i terorizmom<sup>353</sup>. 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

<sup>352</sup> 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](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf).

<sup>353</sup> 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.

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.

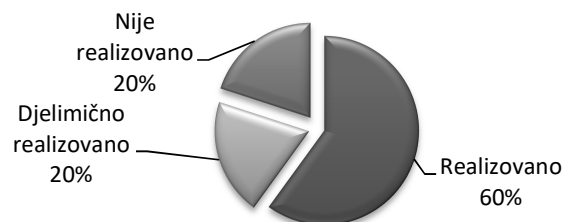
## 2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo potpisanih sporazuma između državnih organa o razmjeni informacija neophodnih za prikupljanje podataka u prekrivičnom i krivičnom postupku.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da je potpisan samo sporazum o saradnji policije i tužilaštva, ali ne i sporazumi sa drugim važnim institucijama kojima bi se omogućio pristup podacima u prekrivičnom i krivičnom postupku. Zbog toga nijesu 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.

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

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



Grafik 30: Realizacija mjera u oblasti 2.2.4. Međuinstitucionalna saradnja

Podaci za 2017. godinu

Prema dostupnim podacima, u prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo potpisanih sporazuma između državnih organa o razmjeni informacija neophodnih za prikupljanje podataka u prekrivičnom i krivičnom postupku.

Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)

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 nijesu 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.<sup>354</sup> Preostale tri mjere iz ove oblasti potpuno su iste kao i mjere iz prethodnih poglavlja<sup>355</sup>, pa se njihovim ponavljanjem samo fiktivno povećavaju statistički rezultati o sprovođenju Akcionog plana.

<sup>354</sup> 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.

<sup>355</sup> 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

## 2.2.5. Jednoobraznost statističkih podataka

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo aktivnosti na uspostavljanju jednoobraznih statističkih podataka sudstva i tužilaštva. Nije bilo unapređenja Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u sudovima. Iako tužilaštvo tvrdi da je uspostavljen informacioni sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice, podaci pokazuju da on u praksi samo parcijalno funkcioniše, te da nijesu sva tužilaštva uvezana u ovaj sistem.

U prethodnom izvještaju je navedeno da 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 je djelimično realizovana, a dvije nijesu realizovane.*

Nije  
realizovano  
100%



Grafik 31: Realizacija mjera u oblasti  
2.2.5. Jednoobraznost statističkih podataka

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema dostupnim informacijama, u prvih devet mjeseci 2017. godine, Sudski savjet nije izrađivao Analizu sa posebnim osvrtom na mogućnost uspostavljanja jednoobraznih statističkih podataka o korupciji na nivou svih organa i razgraničenje različitih vrsta krivičnih djela.

**Još uvijek nije uspostavljen sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije, kao ni automatsko ažuriranje sistema.** Naime, statistički izvještaj koji nam je dostavio Sudski savjet za prvi kvartal 2017. godine sadrži samo podatke sudstva ali nema podataka za tužilaštvo. Dalje, ovaj izvještaj ne sadrži statistički pregled slučajeva korupcije, već daje ukupne statističke pokazatelje o radu sudova, koji su podijeljeni na krivične, parnične i druge tipove predmeta, te daje različite informacije o broju predmeta koje su sudovi rješavali, dinamici rješavanja predmeta, pravosnažnosti i slično. Za drugi treći kvartal Sudski savjet nije dostavio statistički izvještaj.

Sekretarijat Tužilačkog savjeta nas je obavijestio da je u državnim tužilaštvima uspostavljen sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice jer su ista uspostavila informacioni IBM Case Management System, koji sadrži evidenciju za sva krivična djela, pa samim tim i koruptivna. Međutim, na osnovu dostupnih informacija, **nije moguće utvrditi da je sistem za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice uspostavljen i funkcionalan**

uređuju ovlašćenja i radnje policije i drugih organa u izviđaju.

**u cjelokupnom tužilačkom sistemu.** Naime, većina državnih tužilaštava<sup>356</sup> su zahtjev kojim je tražen Izvod iz sistema za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice proslijedila Vrhovnom državnom tužilaštvu. Jedino Osnovna državna tužilaštva u Beranama i u Pljevljima tvrde da kod njih ne postoji poseban sistem za praćenje koruptivnih predmeta, dok je Osnovno tužilaštvo iz Herceg-Novog dostavilo statističke podatke o krivičnim prijavama i predmetima koji nijesu predmet ove mjere. S druge strane, od Vrhovnog državnog tužilaštva nismo dobili izvod iz sistema, ali ono navodi da državno tužilaštvo posjeduje jedinstveni informacioni sistem u kome se prate sve prijave za sva krivična djela, pa i djela sa elementima korupcije, i izlistalo šta se prikuplja od informacija u sistemu<sup>357</sup>.

**Nije još uvijek izvršeno povezivanje sistema za praćenje koruptivnih predmeta od krivične prijave do optužnice i PRIS-a.** Vlada navodi da je Radna grupa za realizaciju Akcionog plana IKT<sup>358</sup> Strategije izradila analizu trenutnog stanja softverskih rješenja, računarske opreme, kao i popis institucija i organa i podataka sa kojima je potrebno izvršiti povezivanje iz institucija pravosuđa. S druge strane MUP je kroz aktivnosti Odjeljenja za informacione tehnologije pripremio Sporazum o elektronskoj razmjeni podataka između Ministarstva finansija<sup>359</sup>, Ministarstva pravde, Vrhovnog državnog tužilaštva i Vrhovnog suda. Prema navodima Vlade, potpisivanjem i realizacijom Sporazuma uspostaviće se automatska razmjena podataka između organa potpisnika Sporazuma, međutim nije navedeno kada će se to stvarno i desiti – s obzirom na to da je da je rok za realizaciju ove mjere bio kraj 2015. godine.

Nema informacija da su sprovedene obuke lica zaduženih za vođenje, praćenje i izvještavanje o statistici za krivična djela sa elementima korupcije, niti da je u 2017. godini urađen plan takvih obuka.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 pravosudne 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 dostavio Sudski savjet za prvu polovinu 2016. godine to demantuje. Naime, polugodišnji izvještaj iz

<sup>356</sup> Viša državna tužilaštva u Podgorici i Bijelom Polju, Osnovna državna tužilaštva u: Podgorici, Cetinju, Baru, Ulcinju, Kotoru, Nikšiću, Kolašinu, Bijelom Polju, Rožajama i Plavu

<sup>357</sup> U okviru sistema prikupljaju se sledeći podaci za praćenje predmeta od krivične prijave do optužnice: vrsta upisnika, redni broj predmeta, godina predmeta, datum i vrijeme prijema krivične prijave, datum i broj prijave kod pošiljaoca, podnosilac prijave, podaci o oštećenom (fizičko lice/pravno lice/strana država/Crna Gora-institucija, iznos oštećenja); podaci o osumnjičenom (ime, prezime, ime oca, jedinstveni matični broj, godište, pol) i počinjenim krivičnim djelima (osnovno i ostala krivična djela, naziv zakona, glava i naziv krivičnog djela, član, stav, tačka, datum izvršenja krivičnog djela, opis izvršenja, indikator da li je osumnjičeni povratnik u izvršenju krivičnog djela iz prijave, podaci o zadržavanju lica, pritvoru, podaci o mjerama nadzora (vrsta mjere i datum donošenja), predlog mjera bezbjednosti i odluka po predlogu, dokazne radnje na predlog tužioca/sudije za istragu/osumnjičenog (vrsta i datum), naredba o sprovođenju istrage (datum o sprovođenju istrage, datum o sprovođenju finansijske istrage, datum o proširenju istrage), podaci o oduzimanju imovinske koristi (način oduzimanja privremeno/trajno, odluka suda po predlogu o oduzimanju, vrsta i vrijednost imovine); podaci o prekidu istrage (broj i datum naredbe o prekidu, pravni osnov za prekid istrage), podaci o obustavi istrage (broj i datum naredbe o obustavi, pravni osnov za obustavu), odbočaj krivične prijave (razlog i datum odbočaja); podaci o odlaganju krivičnog gonjenja (rjesenje o odlaganju, rok za izvršenje obaveze, novčani iznos i naziv u čiju korist se uplaćuje određeni iznos); sporazum o priznanju krivice (datum predloga i datum zaključenja), optuženje (optužni predlog/optužnica), podaci o kontroli optužnice, odluka suda (prvostepena i drugostepena, vrsta odluke, vrsta i visina sankcije), podaci o žalbi i rješenje po žalbi.

<sup>358</sup> Strategija Informaciono-komunikacionih tehnologija

<sup>359</sup> Svi pripadajući organi od značaja za suzbijanje organizovanog kriminala



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. nijesu su sprovedene obuke lica zaduženih za vođenje, praćenje i izvještavanje o statistici za krivična djela sa elementima korupcije, niti postoji plan takvih obuka.

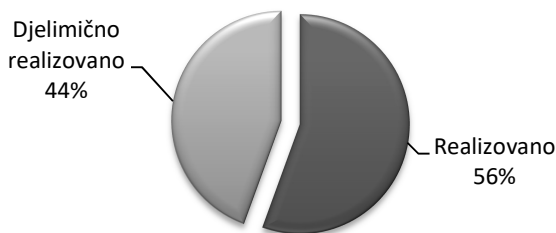
## 2.2.6. Zaplijena, konfiskacija i upravljanje oduzetom imovinom

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine oduzeta je neznatna količina pokretne imovine, a nema podataka o njenoj vrijednosti. Ipak, nije precizno navedeno da li se i koji dio oduzete imovine odnosi na koruptivna krivična djela.**

Podaci iz prethodnog izvještaja pokazuju da je donešen 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 koje 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 šest mjera ocijenila kao realizovane, dok se za tri navodi da se realizuju kontinuirano.*



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

Podaci za  
2017.  
godinu

U prvih devet mjeseci 2017. godine Uprava za imovinu nije zapošljavala nove službenike u cilju jačanja administrativnih kapaciteta za upravljanje i staranje privremeno i trajno oduzetom imovinom.

Uprava za imovinu ne posjeduje unutrašnje radne procedure sa kriterijumima za upravljanje različitim vrstama imovine, već priručnik o upravljanju imovinskom koristi stečenom kriminalnom djelatnošću koji nema obavezujući karakter, već je jedna vrsta udžbenika.

Uprava za imovinu ponavlja informaciju da je u 2013. godini uspostavljen **elektronski registar oduzete imovine.** Međutim, **registar i dalje nije javno dostupan pa nije moguće provjeriti koje podatke isti sadrži.**

Uprava je na svojoj internet prezentaciji objavila polugodišnji izvještaj o staranju i upravljanju oduzetom imovinom za period januar - jun 2017. Godine, dok smo podatke za treći kvartal dobili od ove institucije. Uprava je u prvih devet mjeseci trajno oduzela imovinu u 11 slučajeva po osnovu Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i po osnovu Zakona o inspekcijskom nadzoru. **Oduzeta su dva vozila, preko 20 satova, preko 200 komada odjeće, preko 3 hiljade šteka cigareta, više komada opreme za podvodni ribolov, više komada sanitarija i prehrambenih proizvoda. Nema podataka o ukupnoj vrijednosti trajno oduzete imovine.**

U prvih devet mjeseci organizovane su tri obuke u oblasti staranja i upravljanja oduzetom imovinom, na kojima je prisustvovalo 17 službenika Uprave za imovinu. U ovom periodu održane su i tri obuke o finansijskim istragama, otkrivanju i zamrzavanju imovine stečene krivičnim djelom za preko 45 predstavnika tužilaštva, sudstva i policije i drugih institucija.

Vlada je u novembru 2013. godine usvojila Analizu organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, koja je obavljena na internet stranici Vlade. Ovaj dokument sadrži preporuke koje se odnose na unapređenje normativnog i institucionalnog okvira<sup>360</sup>.

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 oblasti<sup>361</sup>.

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

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Uprava za imovinu izradila je Priručnik o primjeni Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovinu 2013. godine. Ovim Pravilnikom, međutim, **nijesu određeni jasni kriterijumi za upravljanje različitim vrstama imovine, već se kao glavni kriterijum navodi ponuđena cijena za imovinu**. Upravo iz tog razloga, u ranijem periodu postojali su slučajevi kada su imovinu, koju je ova Uprava privremeno oduzimala, u zakup uzimala lica bliska osumnjičenima od kojih je ta imovina oduzeta. Takav je bio slučaj sa Darkom Šarićem, čiju je imovinu zakupio advokat njegovog brata.<sup>362</sup>

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

**U prethodnom periodu nijesu oduzimate nekretnine ili druga imovina veće vrijednosti stečena krivičnim djelima**. Uprava za imovinu sačinila je polugodišnje izvještaje za 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

<sup>360</sup> 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.

<sup>361</sup> 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.

<sup>362</sup> 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>.

6.000 eura<sup>363</sup>. 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 Šarić<sup>364</sup>. Međutim, nakon oslobađajuće presude u slučaju Kalić, država im je vratila imovinu i stečene prihode, ali njihov advokat tvrdi da je imovini pričinjena određena šteta<sup>365</sup>.

**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.

## 2.2.7. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

**Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine su samo dva lica od Agencije za sprječavanje korupcije zatražila zaštitu. Nije bilo krivičnih prijava, optuženih ili osuđenih lica u vezi sa kršenjem odredbi o zaštiti zviždača.**

U prethodnom izvještaju je navedeno da 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 dvije mjere realizuju u kontinuitetu.*



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

Podaci za  
2017.  
godinu

Javnosti još uvijek nije dostupna Analiza primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju koju je Vlada navodno izradila 2014. godine.

Prema informacijama Vlade, u prvih pet mjeseci 2017. godine, **Agenciji za sprječavanje korupcije je podnijeta 35 prijava o ugrožavanju javnog interesa** koje upućuje na postojanje korupcije. U 11 slučajeva podnosilac je želio ostati anoniman, dok su tri podnijete od strane zaposlenih u institucijama na koje se prijave odnose. Pet prijava je ustupljeno nadležnom tužilaštvu, a po dostupnim informacijama tri su bila u fazi izviđaja. U ovom periodu dva lica su tražila zaštitu od Agencije, a postupci po predmetnim zahtjevima su još uvijek u toku.

<sup>363</sup> 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.

<sup>364</sup> Svetlana Đokić, *U protekle tri godine od privremeno oduzete imovine država razaradila oko 210.000 eura*, Vijesti, Podgorica, 2016.

<sup>365</sup> 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](http://www.vijesti.me/tv/porodici-safeta-kalica-vracena-imovina-oduzeta-prije-pet-godina-912479).

**Nema javno dostupnih informacija da je u prvih devet mjeseci bilo krivičnih prijava, optuženih ili osuđenih lica vezano za kršenje odredbe o zaštiti zviždača.**

Prema podacima iz kvartalnog izvještaja Agencije za sprječavanja korupcije, ova institucija je pripremila flajer na temu "Zaštita zviždača i prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju". Ovaj materijal do kraja septembra nije distribuiran. U ovoj godini još uvijek nije bilo istraživanja i ispitivanja javnog mnjenja kako bi se pratilo povjerenje građana u institucije koje se bave borbom protiv korupcije.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

**Agenciji je u 2016. podnijeto 56 prijava o ugrožavanju javnog interesa**<sup>366</sup> koje upućuje na postojanje korupcije i devet zahtjeva za zaštitu zviždača. U 2016. godini okončano je 14 postupaka i donijeto šest Mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, dok je osam postupaka po prijavama okončano službenom zabilješkom, jer ne sadrže zakonske elemente prijave, ili su anonimno podnijete bez dovoljno podataka potrebnih za pokretanje postupka. Agencija je deset predmeta ustupila nadležnom tužilaštvu. Od ovog broja pet prijava je odbačeno, za jednu je podignuta optužnica i izrečena kazna zatvora u trajanju od 90 dana uz uslovnu osudu u trajanju od jedne godine, dok su preostale prijave u fazi izviđaja. Agencija je, u odnosu na ukupno devet zahtjeva za zaštitu, donijela sedam Mišljenja sa procenom postojanja, odnosno mogućnosti za nastanak štete po zviždača zbog podnošenja prijave, od kojih tri pozitivna i četiri negativna po zviždača. Dva postupka za zaštitu zviždača koji su preneseni u 2017. godinu su završena negativnim mišljenjima – odnosno nije im obezbjeđena zaštita.

Dato je ukupno šest preporuka u postupku po prijavi gdje je utvrđeno postojanje ugrožavanja javnog interesa u jednoj instituciji.

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 dostupan<sup>367</sup>. 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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Skupština je usvojila Zakon o sprječavanju korupcije krajem 2014. godine i početkom prošle godine je uspostavljena posebna Agencija nadležna, između ostaloga, za zaštitu zviždača<sup>368</sup>. Funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i samostalnost Agencije garantuje Zakon, ali je u praksi situacija drugačija<sup>369</sup>.

**U prvih devet mjeseci 2016. godine Agencija je dobila 46 prijava zviždača i sedam zahtjeva za zaštitu**<sup>370</sup>. Ova institucija je dobila 21 anonimnu prijavu, iz kojih se ne može utvrditi da li se radi o zviždačima. Agencija je osam prijava proslijedila 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

<sup>366</sup> Od ukupnog broja prijava u 23 slučaja podnosilac je želio ostati anonimn

<sup>367</sup> 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.

<sup>368</sup> 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.

<sup>369</sup> Više informacija o ustrojstvu i radu Agencije dato je u 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.

<sup>370</sup> Detaljniji pregled postupanja Agencije je dat u poglavlju 2.1.1. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.

da podnese prijavu i dobije zaštitu.<sup>371</sup>

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 sprovela dvije javne kampanje koje su uključile video spotove, bilborde, reklame, postere i flajere. Agencija je sprovela 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.<sup>372</sup>

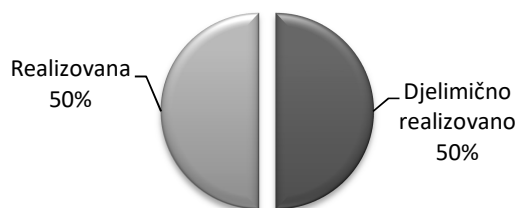
## 2.2.9. Postupak zatvaranja krivičnih predmeta<sup>373</sup>

Ministarstvo pravde cijeni da je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi. Međutim, procenat pritužbi koje su ocijenjene osnovanim je izuzetno mali. U praksi postoji problem da su rješenja, kojima se pritužbe cijene kao neosnovane, paušalna, bez obrazloženja i nerazumljiva.

U prethodnom izvještaju je navedeno da je izmjenama zakona omogućeno 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. Tužioci nijesu snosili odgovornost zbog odbacivanja krivičnih prijava za koje je naknadno utvrđeno da su bile osnovane, a neki od njih su čak i napredovali.

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

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



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

<sup>371</sup> 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.

<sup>372</sup> 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](http://www.cedem.me/programi/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1853-cedem-decembar-fin).

<sup>373</sup> 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.

Podaci za  
2017.  
godinu

Ministarstvo pravde je u septembru 2017. godine izradilo Analizu krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave. Analiza obuhvata period septembar 2016 – septembar 2017. godine. U analizi se navodi da je u posmatranom period podnijeto 389 pritužbi, 343 je prema zvaničnim tvrdnjama bilo neosnovano, a 35 osnovano.

Ministarstvo Pravde, u Analizi zaključuje da je primjena instituta podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave zaživjela u praksi, budući da je od njegovog uvođenja od avgusta 2015. godine do septembra 2017. godine podnijeto ukupno 780 pritužbi. Od ukupnog broja podnijetih pritužbi, 698 pritužbi bilo neosnovano, a 71 pritužba je bila osnovana. Od preostalog broja pritužbi jedan predmet je u radu, a 10 pritužbi koje su podnijete na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava su upućene na rad Komisiji za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava ili su podnijete Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Na osnovu prikazanih podataka, nesporno je da je procenat pritužbi koje su ocijenjene osnovanim izuzetno mali. U praksi postoji problem da su **rješenja, kojima se ocjenjuju pritužbe kao neosnovane, paušalna, bez obrazloženja i nerazumljiva**, a često se ne razmatraju navodi pritužbi već se iste automatski odbacuju.<sup>374</sup>

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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Tužilaštvo nam nije dostavilo informacije o broju pokrenutih postupaka za preispitivanje odluke tužioca o odbačanju 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 gonjenje<sup>375</sup>.

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

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

Bilo je konkretnih primjera u kojima su tužioci odbacili krivične prijave, koje su naknadno ponovo otvorene, ali ti tužioci nijesu snosili odgovornost.<sup>376</sup> 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.

<sup>374</sup> Veselin Radulović, advokat

<sup>375</sup> Ministarstvo pravde, *Analiza krivičnih predmeta u kojima je podnijeta pritužba na rješenje državnog tužioca o odbacivanju krivične prijave*, decembar 2016. godine

<sup>376</sup> 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

Zaštitnik ljudskih prava je nastavio sa jačanjem kapaciteta kroz zapošljavanje službenika i organizaciju obuka i treninga. Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) promovisan je samo kroz podjelu flajera.

Sprovedene su obuke vezano za ustavne žalbe, ali nije bilo obuka koje se odnose na korišćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava. Nema informacija o broju podnijetih kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje u prvih devet mjeseci 2017. godine jer se podaci prikupljaju na godišnjem nivou.

Sprovedena je preporuka Komiteta za prevenciju torture koja se odnosi na prenatrpanost u zatvorima. Izgradnja zatvora u Bijelom Polju još uvijek nije počela. Specijalnoj bolnici u Dobroti i dalje nedostaju prostorni i finansijski kapaciteti kako bi se unaprijedio boravak lica u toj ustanovi.

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine nije postignut napredak u istraživanju napada na novinare iz prethodnog perioda. Komisija za praćenje istraga objavila je dva izvještaja, a prema zaključcima iz izvještaja, članovi Komisije još uvijek ne mogu da pristupe svim podacima, niti postoje informacije o sprovođenju preporuka Komisije. Nema informacija da su u ovom periodu nadležni državni organi vršili procjenu bezbjednosti u odnosu na novinare i medije.

U izvještajnom periodu je Agencije za sprječavanja korupcije selektivnim postupanjem u odnosu na članove Savjeta Radio Televizije Crne Gore i Savjeta Agencije za elektronske medije ugrozila nezavisnost Javnog servisa.

Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, zakonski okvir je usaglašen sa standardima EU. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda nastavio je da prima veliki broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju, a prema istraživanjima NVO, najveći stepen diskriminacije izražen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, zatim prema starim i osobama sa invaliditetom.

Državni organi prikupljaju zbirne informacije o slučajevima nasilja u porodici, ali isključivo na godišnjem nivou.

NVO koje se bave poštovanjem LGBT prava počele su sa organizacijom savjetodavne podrške za roditelje LGBT osoba. Prema navodima NVO, sproveden je niz aktivnosti na poboljšanju odnosa i saradnje državnih organa i LGBT zajednice.

Još uvijek nije donijet poseban program obuka za službenike u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija za postupanje prema maloljetnicima kojima je izrečena krivična sankcija.

Osmišljen je program obuke za lica sa invaliditetom koja prolaze kroz program stručnog osposobljavanja sa namjerom da se unaprijede njihovi kapaciteti. Zavod za zapošljavanje inicirao je novu grant šemu u cilju podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Obezbijeđena su adekvatna sredstva za sve slučajeve pravne pomoći, na koje će u 2017. godini biti utrošeno skoro pola miliona eura.

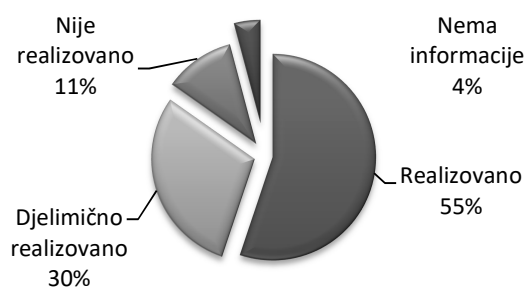
Informacije o sprovođenju lokalnih akcionih planova za RAE populaciju i dalje ne postoje.

Aktivnosti na zbrinjavanju raseljenih i interno raseljenih lica u najvećoj mjeri su se dešavale kroz izgradnju stambenih jedinica, a podaci o ostalim aktivnostima u najvećoj mjeri nijesu dostupni javnosti. Nije primijećen značajniji napredak u dijelu zapošljavanja i pristupa zdravstvenim uslugama za ova lica.

U prvoj polovini 2017. godine usvojene su izmjene Zakona o zaštiti ličnih podataka, koje se odnose na video nadzor. Agencija je nastavila sa jačanjem sopstvenih kapaciteta kroz zapošljavanje i obuku kadrova, a sprovedene su i aktivnosti na informisanju zaposlenih u drugim državnim organima i institucijama o obavezama, kao i građana o njihovim pravima u dijelu zaštite ličnih podataka.

*U oblasti temeljnih prava, realizovane su 134 mjere, 72 mjere su djelimično sprovedene, a 27 nije realizovano, dok o realizaciji 10 mjera i dalje nema informacija.*

*Vlada cijeni da je realizovano 106 mjera, realizacija 98 mjera je kontinuirana, dok je djelimično realizovano 11 mjera. Nije realizovano 18 mjera, dok za 10 mjera nema ocjene.*



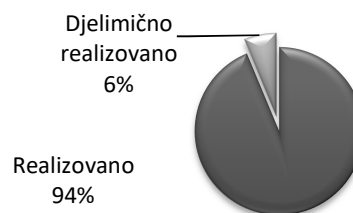
Grafik 35: Realizacija mjera u oblasti  
3. Temeljna prava

### 3.1. OMBUDSMAN

Tokom 2017. godine Zaštitnik je nastavio sa jačanjem kapaciteta kroz zapošljavanje službenika i organizaciju obuka i treninga. Posebna pažnja i dalje je usmjerena na Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) gdje je nastavljeno sa aktivnostima na promociji NPM kroz podjelu flajera, ali su ponovo izostale druge aktivnosti. U nevladinom sektoru i dalje smatraju da je neophodno jačati sam NPM kroz zapošljavanje novih službenika i usavršavanje članova tima.

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

*Vlada je ocijenila 11 mjera kao realizovane, jednu kao djelimično realizovanu, dok se četiri mjere realizuju u kontinuitetu.*



Grafik 36: Realizacija mjera u oblasti  
3.1. Ombudsman



Podaci za  
2017.  
godinu

U prvoj polovini 2017. godine Zaštitnik je evidentirao ukupno **581 pritužbu**, od kojih je završeno 355 predmeta, dok su u 29 slučajeva date preporuke<sup>377</sup>.

U instituciji Zaštitnika **zaposlene su dvije nove službenice** u dosadašnjem dijelu godine, od kojih jedna na neodređeno, dok je druga zaposlena radi zamjene privremeno odsutne službenice, do njenog povratka, a najduže do dvije godine.

U februaru 2017. godine **održana je obuka policijskih službenika** i službenika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS) na temu „Standardi u borbi protiv torture i drugih oblika nehumanog postupanja“ u saradnji sa nevladinom organizacijom „Građanska alijansa“. Obuci je prisustvovalo po 20 policijskih službenika i službenika ZIKS-a. U septembru 2017. godine je održana obuka za 40 policijskih službenika na temu "Osnovna ljudska prava i ljudsko dostojanstvo - prisilni povratnici i monitoring sistema". Obuka je obuhvatila i radionicu u vezi sa primjenom standarda Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kaznjavanja (CPT) u toku transporta (ekstradicije) lica lišenih slobode.

U okviru aktivnosti sprovedenih u skladu sa Planom kampanje za upoznavanje lica lišenih slobode, odnosno lica kojima je ograničeno kretanje, NPM je u prvih devet mjeseci 2017. godine tokom redovnih i kontrolnih obilazaka, distribuirao promotivni materijal, flajere i brošure. U ovom periodu podijeljeno je 371 flajer u 10 organa, odnosno ustanova<sup>378</sup>. Međutim, ni tokom ovog perioda nije bilo drugih aktivnosti na promociji NPM.

Krajem marta 2017. godine Zaštitnik je Skupštini Crne Gore podnio Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2016. godinu, kojim je u posebnom dijelu obuhvaćena i oblast zaštite od torture i NPM. Ovaj izvještaj Skupština je usvojila u aprilu 2017. godine. U prvih devet mjeseci 2017. godine, Zaštitnik je imao u radu **pet predmeta koji se odnose na zabranu mučenja** od čega dva po sopstvenoj inicijativi, a tri po pritužbi. Postupak je okončan u tri predmeta na način što u dva predmeta nije utvrđena povreda prava, dok je u jednom predmetu postupak obustavljen jer je pokrenut sudski postupak. U dva predmeta postupak je i dalje u toku.

U NVO sektoru smatraju da postoji **potreba za daljim unapređenjem kapaciteta NPM**, imajući u vidu da NPM trenutno broji dvoje ljudi, a da je pored toga sistematizovano još samo jedno mjesto, iako postoji potreba da taj tim broji čak i pet ljudi s obzirom na obim njihovih obaveza.<sup>379</sup> Pored toga, treba sprovoditi dalje aktivnosti na usavršavanju ovog tima.<sup>380</sup>

<sup>377</sup> Predmeti su okončani na sljedeći način: u 57 predmeta konstatovano je da nema povrede prava, 43 slučaja nisu bila u nadležnosti Zaštitnika, nije bilo osnova za postupanje u 32 slučaja, u 130 predmeta došlo je do obustave, u 29 slučajeva je data preporuka, 32 slučaja su završena ukazivanjem, tri predmeta okončana su spajanjem, 23 predmeta su okončana upućivanjem na druga pravna sredstva, dok je šest predmeta riješeno na drugi način.

<sup>378</sup> Materijali su podijeljeni: 40 flajera zatečenim pacijentima i zaposlenim u Klinici za psihijatriju KC CG; 20 flajera zaposlenim u JU "Komanski most"; 30 flajera zaposlenim i štičenicima u ustanovi u JU "Ljubović"; 30 flajera zaposlenim i pacijentima na Odjeljenju za psihijatriju opšte bolnice u Nikšiću; 30 flajera zatvorenicama i službenicama obezbjeđenja na Odjeljenju za žene u ZIKS-u; 100 flajera zatvorenicama i zaposlenim u zatvoru u Bijelom Polju, 10 flajera policijskim službenicima u OB Danilovgrad i CB Nikšić, 11 flajera policijskim službenicima i 10 flajera zatečenim licima lišenim slobode u Prihvatilištu za strance i 80 flajera zatečenim licima u Centru za tražioce azila.

<sup>379</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

<sup>380</sup> Ibid.

Podaci za 2016. godinu dostavljeni nakon objavljivanja prethodnog izvještaja	Prema godišnjem izvještaju Zaštitnika, tokom 2016. godine <b>formirano je 159 predmeta</b> koji se odnose na zaštitu prava lica lišenih slobode, od kojih 137 po pritužbama lica lišenih slobode, a u 22 predmeta postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi. Od ukupnog broja pritužbi, njih 142 su se odnosile na rad ZIKS-a, četiri na rad Uprave policije, jedna na Državno tužilaštvo i na redovne sudove 10 pritužbi. Svega tri slučaja su se odnosila na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. Postupajući po ovim pritužbama, Zaštitnik je utvrdio da u dva slučaja nema povrede prava, dok je u jednom postupak obustavljen, jer podnosilac nije sarađivao, a prikupljene informacije nijesu ukazivale na zlostavljanje ili drugi vid kršenja ljudskih prava.
--	---

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.<sup>381</sup> U 2015. godini Zaštitnik je imao u radu 679 pritužbi, od kojih je riješeno 666, a u 57 slučajeva Zaštitnik dao preporuke.<sup>382</sup> U godini prije toga Zaštitnik je imao okončanih 649 od ukupno 687 predmeta, a 60 je završeno davanjem preporuka.<sup>383</sup>

Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)

U aprilu 2015. godine **Zaštitnik je osnovao radno tijelo za NPM** koji čine stručnjaci iz raznih oblasti, na osnovu javnog poziva. Predstavnici NVO sektora smatraju da je neophodno da se ova radna grupa više koristi i da se obezbijede određene obuke za članove radne grupe<sup>384</sup>, iako iz institucije navode da su obuke za članove ovog tijela sprovedene u okviru SOCCER i PREDIM projekata.<sup>385</sup>

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 nijesu nužno prethodno imali ovakva iskustva, ali i da rad samog NPM treba da bude efikasniji i vidljiviji.<sup>386</sup>

U junu 2014. godine Zaštitnik je pripremio Analizu svojih nadležnosti, na osnovu koje je usvojio novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u februaru 2015. godine. Tokom 2015. je zaposleno pet novih službenika, u 2016. godini još četiri, dok je 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.<sup>387</sup> 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".<sup>388</sup>

<sup>381</sup> 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.

<sup>382</sup> 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.

<sup>383</sup> 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.

<sup>384</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

<sup>385</sup> Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>386</sup> Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

<sup>387</sup> Komentar Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>388</sup> Ibid.

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 nijesu date informacije koliko je predmeta samostalno otvorio, a koliko po pritužbama. U dva slučaja su date preporuke, u dva je utvrđeno da nema povrede, dok je jedan obustavljen. Nema informacija o postupanjima po preporukama,** ali iz dijela nevladinih sektora koji prati rad Zaštitnika navode da se donekle poboljšalo postupanje po preporukama Zaštitnika<sup>389</sup>, iako se i dalje ne poštuju sve preporuke.<sup>390</sup> 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. nijesu 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 Lješevića.<sup>391</sup> Iz nevladine organizacije Akcija za ljudska prava su zbog ovog još jednog slučaja policijske torture podnijeli ustavne žalbe.<sup>392</sup>

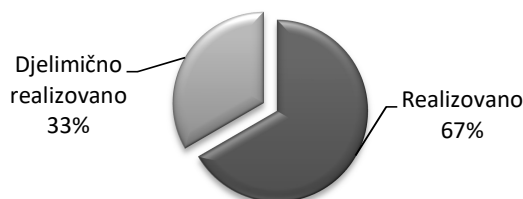
Zaštitnik je tek u januaru 2016. pokrenuo postupak akreditacije kod Međunarodnog kordinacionog komiteta i dobio **ocjenu statusa "B"**, koji je objavljen u maju 2016. godine, sa zakašnjenjem od više od godinu dana. **Ova ocjena znači da status Zatitnika nije u potpunosti usklađen sa setom međunarodnih 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.<sup>393</sup>

### 3.2. PRAVO NA EFIKASAN PRAVNI LIJEK

Tokom izvještajnog perioda, sprovedene su obuke vezano za ustavne žalbe, ali nije bilo obuka koje se odnose na korišćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava. Nema informacija o broju podnijetih kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje za prvih devet mjeseci 2017. godine jer se ovi podaci prikupljaju na godišnjem nivou.

*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

<sup>389</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

<sup>390</sup> Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

<sup>391</sup> Vijesti online, Baković podnio krivičnu prijavu protiv Lješevića, Vijesti, Podgorica, 31. maj 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bakovic-podnio-krivicnu-prijavu-protiv-ljeskovica-890178>.

<sup>392</sup> Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

<sup>393</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

Podaci za  
2017.  
godinu

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je, kroz TAIEX instrument, organizovao trodnevnu ekspertsku misiju posvećenu djelotvornom pravnom sredstvu (ustavna žalba) u martu 2017. godine. Učesnici ove radionice bili su 22 sudija redovnih sudova i Ustavnog suda.

U ovom izvještajnom periodu **nijesu vršene obuke** sudija i savjetnika Ustavnog suda, ali ni sudija redovnih sudova i njihovih savjetnika, o korišćenju pretraživača prakse Evropskog suda za ljudska prava– HUDOC i relevantnim presudama ovog suda.

Informacije o broju zahtjeva za ubrzanje postupka i broju podnijetih tužbi za pravično zadovoljenje prikupljaju se na godišnjem nivou, pa će samim tim ove informacije za 2017. godinu biti dostupne tek u narednom izveštaju Vlade.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U Izvještaju o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u 2016. godini navodi se da je pred crnogorskim sudovima **podnijeto 238 kontrolnih zahtjeva**, od čega je: 24 usvojeno, 130 odbijeno, 13 odbačeno, u 42 slučaja je dostavljeno obavještenje u skladu sa članom 17 Zakona, 16 zahtjeva riješeno je na drugi način, dva zahtjeva su povučena, dok je 11 zahtjeva ostalo neriješeno. U istom periodu ukupno je podnijeto 50 tužbi za pravično zadovoljenje, od čega je u 19 slučajeva utvrđena povreda i dosuđena naknada, osam tužbenih zahtjeva je odbijeno, 16 odbačeno, na drugi način je završen jedan zahtjev, dok je šest predmeta ostalo neriješeno. Po usvojenim zahtjevima ukupno je dosuđeno 24.000 eura.

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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 godine<sup>394</sup>, 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 postupka<sup>395</sup>.

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 petogodišnjem 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.<sup>396</sup>

<sup>394</sup> Odgovor Sudskog savjeta od januara 2017. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama 17/107459.

<sup>395</sup> Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

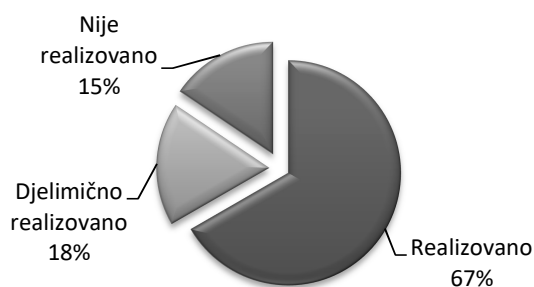
<sup>396</sup> Darka Kasalica, *Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015. godine*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, januar 2017. godine.

### 3.3. ZABRANA MUČENJA, NEČOVJEČNOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA ILI KAŽNJAVANJA

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine sprovedena je preporuka Komiteta za prevenciju torture koja se odnosi na prenatrpanost u zatvorima. Nastavljeno je i sa drugim aktivnostima na poboljšanju uslova u zatvorima, dok izgradnja zatvora u Bijelom Polju još uvijek nije počela. Specijalnoj bolnici u Dobroti i dalje nedostaju prostorni i finansijski kapaciteti kako bi se unaprijedio boravak lica u toj ustanovi.

*U ovoj oblasti, realizovano je 30 mjera, osam mjera je djelimično sprovedeno, a sedam nije realizovano.*

*Prema izvještaju Vlade, realizovano je 19 mjera, realizacija 18 mjera je kontinuirana, četiri mjere nijesu realizovane, djelimično su realizovane dvije mjere, dok za dvije mjere nema ocjene.*



Grafik 38: Realizacija mjera u oblasti  
3.3 Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

#### Praćenje preporuka Komiteta za prevenciju torture iz 2008. i 2013. godine

Podaci za  
2017.  
Godinu

Ministarstvo pravde nije dostavilo informacije o obukama službenika ZIKS-a iz oblasti primjene Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti u 2017. godini. Ipak ovo Ministarstvo navodi da je nakon usvajanja novog Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti u Centru za obrazovanje kadrova u ZIKS-u organizovana je obuka za kompletnu upravljačku strukturu Zavoda kao i za trenere koji su kasnije po organizacionim jedinicama i službama vršili dalju obuku svih službenika ZIKS-a. Osim navedenog, sprovedeno je 30 obuka za službenike ZIKS-a. Ministarstvo navodi da prilikom zasnivanja radnog odnosa u Zavodu, službenici pohađaju polazni kurs i obuku o primjeni Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. U planu je analiza dosadašnje primjene Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane i mjere bezbjednosti, svih službenika po sektorima i službama shodno kojoj će biti ponovo organizovana obuka iz oblasti primjene ovog Zakona.

U prvoj polovini 2017. godine realizovana je posjeta eksperata kroz Horizontalni projekat Savjeta Evrope u cilju procjene situacije prenatrpanosti u zatvorima. Eksperti su ovom prilikom ocijenili da u organizacionim jedinicama ZIKS-a nema prenatrpanosti i da je **ispunjena CPT preporuka** koja se odnosila na neophodan prostor od 4m<sup>2</sup> po zatvoreniku. Osim toga, urađen je glavni projekat za izgradnju multifunkcionalnog objekta čija je osnovna namjena za obavljanje sportskih, kulturnih i vjerskih obreda, kao i odgovarajuće sale za održavanje obuke i seminara, kako službenika, tako i zatvorenika u cilju daljeg usavršavanja.

**Aktivnosti na izgradnji zatvora u Bijelom Polju nijesu započete** ni u ovom periodu.

Studija izvodljivosti u cilju definisanja obima i troškova izgradnje Zatvora u Bijelom Polju još uvijek nije dostavljena od strane Razvojne banke Savjeta Evrope, a nijesu pripremljene ni projektna dokumentacija i građevinska dozvola za izgradnju zatvora u Bijelom Polju.

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine, nijesu održane obuke posvećene „nultoj toleranciji na zlostavljanje“. Prema mišljenju predstavnika NVO, neobučenosť službenika ZIKS-a je veliki problem i jedan od ključnih uzroka torture u zatvorima<sup>397</sup>.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je na svom sajtu objavilo mjesečne, kao i polugodišnji izvještaj o radu za prvih devet mjeseci 2017. godine. Tokom prvih devet mjeseci, podnijeto je 20 pritužbi građana na postupanje službenika Uprave policije, dok je u istom periodu izvršena 30 kontrola po službenoj dužnosti. U jednom slučaju je utvrđeno da postoji sumnja da je postupanje policijskog službenika bilo u suprotnosti sa odredbama Kodeksa policijske etike, uslijed čega je Izvještaj, sa spisima predmeta sačinjenim u postupku unutrašnje kontrole, dostavljen Etičkom odboru na ocjenu etičnosti postupanja policijskog službenika u predmetnom slučaju. Nema informacije da li postupak završen i da li su izrečene sankcije.

U dijelu primjene preporuka CPT-a, Ministarstvo evropskih poslova dostavilo je tabelu bilansa za 2016. godinu, na osnovu koje se može zaključiti da je od ukupno 65 preporuka<sup>398</sup>, 30 realizovano, 19 se kontinuirano realizuje, tri nijesu realizovane, dvije su djelimično realizovane, dok je jedna preporuka neprimjenljiva. Preporuke koje nijesu realizovane odnose se na formiranje posebnog budžetskog dijela za NPM<sup>399</sup>, zatim na revidiranje načina organizovanja posjeta u Istražnom zatvoru, a nijesu pripremljeni ni planovi za izgradnju odvojene forenzičke psihijatrijske ustanove u krugu kompleksa zatvora u Spužu. Međutim, u izvještaju Vlade navodi se da je 39 preporuka realizovano, 7 je djelimično realizovano, 19 preporuka se kontinuirano realizuje, dok su dvije preporuke nerealizovane.

### **Unapređenje uslova u zatvorima**

Ne postoje polugodišnje informacije o radnom angažmanu zatvorenika, pritvorenih lica i prekršajno kažnjenih lica, već će ove informacije biti date na godišnjem nivou.

Mjera koja se odnosi na usvajanje Uputstva o upotrebi uniformi za lica koja se nalaze na izdržavanju kazni zatvora još uvijek nije realizovana. Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti propisano je samo da zatvorenik ima pravo na odgovarajuću radnu odjeću, obuću i opremu potrebnu za rad koji obavlja<sup>400</sup>, dok je članom 39 Pravilnika o kućnom redu u Zavodu propisan izgled odjeće i upotreba iste. Prema informacijama Vlade, ova odredba se sprovodi u praksi.

Plan i program edukacije službenika ZIKS-a o izvršavanju maloljetničkog zatvora za

<sup>397</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

<sup>398</sup> Preporuke se odnose na budžet NPM, postupanje policije, torturu, nečovječno ponašanje, zaštitu od torture i nečovječno ponašanja u prostorijama za zadržavanje lica, preporuke koje se odnose na ZIKS i uslove u zatvorima, uslove za pružanje zdravstvene zaštite u zatvorima, kao i preporuke koje se tiču psihijatrijskih ustanova i institucija zatvorenog tipa.

<sup>399</sup> U budžetu ne postoji poseban dio za NPM već je budžet za NPM obezbijeden u sklopu jedinstvenog budžeta Zaštitnika.

<sup>400</sup> Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, član 43, stav 1.

2017. godinu nije donijet, pa nije bilo ni organizovanih obuka za službenike ZIKS-a o izvršavanju maloljetničkog zatvora u prvih šest mjeseci 2017. godine. Ministarstvo pravde navelo je da **ZIKS nema izražen problem postupanja sa maloljetnicima**, budući da je broj zatvorenika osuđenih na kaznu maloljetničkog zatvora konstantno mali i kreće se od jednog do dva zatvorenika, koji su izdvojeni od ostalih zatvorenika.

Podaci o disciplinskim postupcima protiv službenika ZIKS-a su dostupni samo za prvu polovinu godine. Tokom prvih šest mjeseci **ZIKS je pokrenuo disciplinski postupak protiv dva službenika, tokom kojeg je utvrđena njihova disciplinska odgovornost zbog teže povrede službene dužnosti**, pri čemu se ne navodi o kakvim povredama je riječ. Ovim službenicima je izrečena disciplinska mjera u skladu sa zakonom, a jednom od njih je u krivičnom postupku izrečena kazna zatvora u trajanju od pet mjeseci<sup>401</sup>. Prema informacijama Vlade, u ovom periodu nije bilo prijava po kojima su sprovedene istrage o zlostavljanju u ZIKS-u. Prema mišljenju predstavnika NVO, konkretni rezultati u oblasti sprječavanja torture i dalje izostaju, a jedan od glavnih razloga je neefikasnost tužilaštva, sa naglaskom na slučajeve torture nad građanima prilikom građanskih protesta 2015. godine, gdje tužilaštvo nije uspjelo da otkrije naredbodavce i one koji su sprovodili torturu<sup>402</sup>.

Po dostupnim podacima, ZIKS je potpisao **dva sporazuma o saradnji**. Prvi sporazum ZIKS je samostalno zaključio sa Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore, dok je drugi sporazum ZIKS zajedno sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore, JU Centrom za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi i Centrom za stručno obrazovanje zaključio sa NVO Inicijativa mladih Crne Gore, NVO 4 Life i NVO Mladi Romi. Ministarstvo pravde navelo je da će se informacije o broju i vrsti aktivnosti realizovanih na osnovu potpisanih sporazuma o saradnji prikazati tek na kraju godine.

Nakon izgradnje zatvorske kuhinje u ZIKS-u, izvršena je gotovo kompletna nabavka nove opreme koja će omogućiti kvalitetno spremanje hrane, shodno standardima iz te oblasti. U narednom periodu je planirano popunjavanje potrebnog broja izvršilaca (kuvara), nakon čega bi kuhinja trebalo da otpočne sa radom, dok je sa postojećim brojem službenika izvršena obuka za rad.

U organizacionoj jedinici Zatvor Bijelo Polje započeti su radovi na izmještanju i rekonstrukciji zatvorske kuhinje, a opremljena je i stacionarna soba sa najsavremenijim ležajevima i pratećom opremom za pritvorena i zatvorena lica.

Sa druge strane, **završena je i adaptacija paviljona A** u Kaznenopopravnom domu za duge kazne u ZIKS-u, u sklopu koje je urađena adaptacija nekoliko prostorija, uključujući internu, medicinsku i zubnu ambulantu, kao i prostoriju za tretman i liječenje<sup>403</sup>. Ipak, predstavnik NVO smatra da su neophodni dodatni resursi da bi se stanje u zatvorima poboljšalo<sup>404</sup>.

<sup>401</sup> Radi se o krivičnom djelu „mučenje i zlostavljanje“ koje je propisano članom 167 Krivičnog zakonika Crne Gore.

<sup>402</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

<sup>403</sup> Izvršena je adaptacija sljedećih prostorija: dnevnog boravka jednog, kupatila i WC, soba broj 4,9 i 11, pri čemu je soba 9 obnovljena i opremljena u dvije manje sobe 9A i 9B, dimenzija 5x4,5 m, zatim adaptacija kancelarija za nadzor i odjeljenje za prijem. Nadalje, adaptirane su sobe 10, 12 i soba 9c, interna, medicinska ambulanta, zubna ambulanta, kao i dvije sobe za liječenje. Jedan dio krova je adaptiran, a okrečene su i sve prostorije. Takođe, adaptirana je kancelarija za tretman, kao i hodnik na prizemlju i spratu.

<sup>404</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

## Unapređenje sistema alternativnih sankcija i mjera

Statistički podaci koji se odnose na alternativne sankcije i mjere su uglavnom dostupni samo za prvu polovinu godine.

U prvih šest mjeseci tekuće godine ukupno su izvršene 64 kazne rada u javnom interesu, i na kraju juna 2017. godine 72 lica nalazila su se na izvršenju kazne rada u javnom interesu. U istom periodu potpisana su četiri sporazuma sa pravnim licima kod kojih će se izvršavati kazna rada u javnom interesu<sup>405</sup>.

Direkcija za uslovnu slobodu je tokom izvještajnog perioda izvršila 103 kontrole za ukupno 119 osuđenih lica. Direkciji je od strane sudova dostavljeno: 784 uslovne osude, 158 uslovnih otpusta i 95 kazni rada u javnom interesu ili ukupno 1.037 alternativnih kazni. Ministarstvo pravde ne raspolaže sa podacima o broju povratnika u izvršenju krivičnih djela.

Prema informacijama Sudskog savjeta dostavljenim MANS-u za, podnijeto je 157 zahtjeva za uslovni otpust, od čega je 30 usvojenih zahtjeva<sup>406</sup>. Sudski savjet nije, međutim, dostavio kompletnu informaciju o broju zahtjeva za uslovni otpust, broju usvojenih zahtjeva, kao i informacije o vrsti djela i visini izrečenih kazni za koje je odobren uslovni otpust, jer se u sudovima koriste različiti upisnici vezani za uslovni otpust i podaci se ne vode na identičan način.

U dijelu obuka za probacione službenike, zatvorske službenike i nosioce pravosudnih funkcija, Ministarstvo pravde saopštilo je da se ove informacije prikupljaju na godišnjem nivou, te da za ovaj period ne postoje informacije. Sa druge strane, prema informacijama Vlade, u prvih pola godine realizovana je dvodnevna radionica sa sudijama na temu "Probacija i alternativne sankcije", kao i studijska posjeta Republici Hrvatskoj. Učesnici na dvodnevnoj radionici bili su četiri službenika Direkcije za uslovnu slobodu, 15 sudija-krivičara i sudijskih savjetnika, dok su učesnici studijske posjete bila tri službenika Ministarstva pravde, odnosno Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija.

## JU Zavod Komanski Most

U prvih devet mjeseci **nije bilo zapošljavanja** ljekara opšte prakse, defektologa, medicinskih sestara i drugih stručnih radnika u JU Zavodu "Komanski most" Podgorica. Prema poslednjim dostupnim informacijama, ukupan broj zaposlenih u ovoj instituciji je 83 radnika. Prema dostupnim informacijama na smještaju bilo ukupno **114 korisnika**<sup>407</sup>, dok se ukupna površina prostorija u kojoj štićenici borave prostire se na 1.860 m<sup>2</sup><sup>408</sup>.

<sup>405</sup> Riječ je o javnim ustanovama iz opštine Nikšić, a to su "Muzeji i galerije" i narodna biblioteka "Njegoš", Služba zaštite i spašavanja opštine Nikšić, a sporazum je potpisan i sa Državnim arhivom Crne Gore.

<sup>406</sup> Informacija dostavljena samo za prva tri mjeseca.

<sup>407</sup> Od ukupnog broja korisnika 61 osoba je muškog pola, a 49 ženskog pola. Kada je riječ o starosnoj strukturi korisnika, njih 16 ima između 18-25 godina, 31 između 26-35 godina, po 25 korisnika ima između 36-45 i 46-55 godina, dok 11 korisnika ima između 56-65 godina, a svega dva korisnika preko 65 godina. Informacija dostavljena za prva tri mjeseca.

<sup>408</sup> Muška populacija je smještena u paviljonu A čija je površina 865 kvadratnih metara, dok je površina ženskog paviljona B 600 kvadratnih metara. Paviljon C koji je ujedno i odjeljenje za autizam prostire se na površini od 225 kvadratnih metara. Radionice u kojima borave štićenici površine su 100 kvadratnih metara, fiskulturna sala 90 kvadratnih metara, a restoran 80 kvadratnih metara.



Tokom ovog perioda, realizovana je jedna dvodnevna obuka za zaposlene u dnevnim centrima za djecu sa smetnjama u razvoju u Dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj, koju su pohađali 21 stručni radnik i stručni saradnik, zaposleni u dnevnim centrima Rožaje, Pljavlja, Mojkovac, Berane, Nikšić i Bijela<sup>409</sup>. Pored toga, u februaru 2017. godine, direktor i dva stručna radnika defektologa JU Zavoda Komanski most, prisustvovali su Danima defektologa Srbije, dok je menadžer integriteta pohađao kurs „Osnove sistema menadžmenta za borbu protiv korupcije ISO 37001:2016“. Za šefa računovodstva navodi se da uredno pohađa seminare iz oblasti računovodstva i revizije, ali se ne navodi broj istih. U septembru 2017. godine su organizovane četiri dvodnevne obuke za 111 polaznika, zaposlenih u dnevnim centrima Berane, Plav, Mojkovac, Podgorica, Danilovgrad, Cetinje, Nikšić, Bijelo Polje, Pljevlja, Rožaje, Herceg Novi, Bijela i Ulcinj.

Krajem 2016. godine **urađeni su ponovni pregledi** za korisnike, kao i **individualni planovi rada za sve korisnike** za 2017. godinu sa periodom realizacije od dvanaest mjeseci. Prema informacijama Vlade, individualni planovi pokrivaju više oblasti: pripadnost porodici (kontinuiran rad na održavanju veza sa porodicom), formalno-pravnu zaštitu (kontinuiran rad na interesima, pravima i potrebama korisnika), adaptaciju korisnika (pružanje podrške na adaptaciji), socijalizaciju (uključivanje korisnika u okupacionu grupu sa ciljem stimulacije kognitivnih funkcija, individualni rad u ciju psiho-socijalne podrške i psihosocijalnog tretmana - kontinuirano uključivanje u veću socio-terapijsku grupu, organizovani izlasci van Zavoda u cilju upoznavanja šire zajednice).

JU Zavod "Komanski most" Podgorica naveo je da se u kontinuitetu izrađuju planovi zaštite u cilju identifikacije potreba u smislu pružanja podrške, a jednom godišnje se vrši i revizija individualnih planova. Kada je riječ o servisima u zajednici, kontinuirano se pruža podrška hraniteljskim porodicama za lica sa intelektualnim invaliditetom. U cilju razvoja ljudskih resursa zaposleni dobijaju podršku kroz konsultacije sa supervizorima, a navodi se i da su zaposleni prisustvovali na više seminara i radionica. Formirana je mreža sa NVO koje se bave licima sa intelektualnim invaliditetom i NVO roditelja tih lica, a pomenuta mreža je član IASSID i drugih organizacija.

Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu Crne Gore nije pružao stručnu supervizijsku podršku pružaocima usluga u lokalnim zajednicama.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja nije otvoren nijedan dnevni centar za odrasla lica sa intelektualnim smetnjama. Pored toga, Ministarstvo nije dostavilo informaciju o ukupnom broju dnevnih centara za djecu sa intelektualnim invaliditetom koji postoje u Crnoj Gori. Prema podacima Vlade Crne Gore, u organizaciji JU Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom u Prijestonici Cetinje postoji program rada utemeljen na intersektorskom pristupu i pruža širok spektar usluga poput osmočasovne njege i medicinskog nadzora, medicinske rehabilitacije, elementarni vaspitno-obrazovni rad, dnevne obroke, prevoz, socijalizaciju i slobodne aktivnosti i stručnu podršku

<sup>409</sup> Obuku su vodili: direktorka Dnevnog centra iz Pljevalja, direktor Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, oligofrenolog iz Dnevnog centra i stručna radnica Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu.

roditeljima. Prema istom izvoru u toku su aktivnosti na preregistraciji JU Dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom Nikšić. Još uvijek ne postoji sistematizovana baza podataka koja pokazuje koliki je broj lica sa intelektualnim invaliditetom.

U prvom kvartalu, uz tehničku podršku UNDP, Ministarstvo rada i socijalnog staranja sprovodilo je projekat "Pomoć u kući za stare" u 16 opština i obuhvatio angažman 120 geronto domaćica koje su pružale uslugu pomoći u kući za oko 1.200 korisnika<sup>410</sup>. U drugom i trećem kvartalu 2017. godine nije bilo novootvorenih servisa za usluge podrške u zajednici.

U prvoj polovini godine završena je izgradnja i opremanje objekata dnevnih centra u Danilovgradu i Kotoru, a u toku 2017. godine se očekuju i dodatne aktivnosti kako bi se centri i formalno stavili u funkciju.

### **Specijalna bolnica Dobrota**

U Specijalnoj bolnici Dobrota pokrenut je postupak adaptacije postojećih dnevnih boravaka u okviru postojećih odjeljenja, jer je procijenjeno da će se najmanji rizik od samovoljnog napuštanja bolnice postići na taj način. Na ovaj način su postojeći dnevni boravci dobili multifunkcionalni karakter i dobili ulogu prostora dnevnog boravka i prostora za realizaciju posjeta bolesnicima od strane porodice i prijatelja. Osim toga čak se i kancelarije medicinskog osoblja, povremeno i privremeno ustupaju za porodične posjete pacijentima. Iz ove ustanove su naveli da **nema finansijskih, a ni prostornih mogućnosti za izgradnju posebnog objekta** za tu namjenu u skladu sa savremenim standardima.

### **Unapređenje uslova u zatvorima**

Prema podacima Ministarstva pravde, tokom 2016. godine radno su angažovana 3.993 zatvorenika, pritvorena lica i prekršajno kažnjena lica.

#### **JU Zavod Komanski Most**

U 2016. godini evidentirano je 112 korisnika sa različitim stepenima podrške, za koje je urađen individualni plan rada na osnovu kojeg se sprovodi individualni tretman korisnika. Radno-okupacioni tretman u 2016. godini realizovalo je osam radno-okupacionih terapeuta, stručni saradnik za kulturno zabavne aktivnosti, po jedan specijalista pedagogije, socijalni radnik, specijalista psihologije, kao i tri radna animatora sa SSS. Rad se odvijao po grupama, koje su formirane na osnovu starosne dobi, preostalih sposobnosti, kao i interesovanjima i željama korisnika. Korisnici u radnim grupama angažovani su u politehničkoj radionici i radionici za domaću radinost, pod nadzorom radnih animatora.

Početkom oktobra 2016. godine, otpočelo se sa izradom Projekta Socijalni karton-informacioni sistem socijalne zaštite - SWIS. Implementacija ovog informacionog sistema trebalo bi da omogući bolju, kvalitetniju evidenciju, ažurnost i umreženost sa ostalim bitnim

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

<sup>410</sup> Ovom uslugom obuhvaćena su domaćinstva od kojih prioritet imaju ona sa jednim ili sa dva člana i to: lica starija od 65 godina koja imaju prebivalište u ruralnim seoskim područjima; lica starija od 65 godina koja nijesu u stanju da se sama o sebi staraju; samohrana lica starija od 65 godina to jeste lica koja nemaju srodnike koji su po zakonu dužni da se o njima staraju; lica mlađa od 65 a starija od 60 godina, pod uslovom da su samohrana i lica sa invaliditetom; samohrana lica koja su korisnici materijalnog obezbjeđenja i oni koji su na rubu siromaštva, kao i nezaposlena lica koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

organima socijalnog staranja i zaštite. U sklopu redovnih aktivnosti za 25 korisnika Zavoda „Komanski most“ bilo je obezbijeđeno je zimovanje na Ivanovim Koritima, dok je 26 korisnika je provelo sedam dana u odmaralištu u Rafailovićima. Petočlana ekipa je učestvovala na sportskim igrama „Međunarodne sportske igre osoba sa invaliditetom Beograd open 2016. godine“ koje su održane u septembru 2016.godine. Krajem marta šest korisnika provelo je vikend u hotelu „Razvršje“ na Žabljaku, a organizovana je i posjeta kineskom restoranu u Podgorici. Krajem decembra 2016. godine otvoreno je odjeljenje za autizam, čiju je adaptaciju finansirala turska Agencija za međunarodnu saradnju TIKa u vrijednosti od 35.000 eura.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja dostavilo je informaciju da u prvih osam mjeseci, kao i u posljednja dva mjeseca 2016. godine **nije bilo novotvorenih servisa za usluge podrške licima sa intelektualnim invaliditetom**, ali i da ne posjeduje podatke o broju novootvorenih servisa za usluge podrške u zajednici, kao ni informacije o vrsti usluga koje pružaju i strukturi korisnika navedenih usluga. Iz ove institucije naveli su da se o ovim podacima ne vodi evidencija.

#### **Praćenje preporuka Komiteta za prevenciju torture iz 2008. i 2013. godine**

U skladu sa preporukama Komiteta za prevenciju torture, usvojen je Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Ovim aktom unaprijeđeni su sistem posjeta osuđenim licima, zaštita prava osuđenih lica kroz višestepenost odlučivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, nadzor nad uslovno otpuštenim licima i uveden novi koncept za uslovni otpust. Iako je utvrđen program edukacije za službenike ZIKS-a i sprovedeno 30 obuka za sve službenike, ovaj program nije bio usklađen sa Zakonom, kako je bilo predviđeno Akcionim planom. Nakon stupanja na snagu Zakona sprovedena je jedna obuka za 14 rukovodilaca sektora i šefova odsjeka, koji su kasnije obučavali službenike u okviru svojih službi.

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 nijesu 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.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 dužnosti<sup>411</sup>. 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.

<sup>411</sup> 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.

Prema mišljenju predstavnika NVO **postoje problemi sa efikasnošću krivičnih istraga u slučajevima torture.**<sup>412</sup> Najilustrativniji primjer je slučaj brutalnog prebijanja Mija Martinovića u oktobru 2015. godine od strane više službenika Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ)<sup>413</sup>, koji je okončan osuđujućom presudom samo za komandanta te jedinice, a I njemu je izrečena vema blaga kazna.<sup>414</sup>

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 4m<sup>2</sup> po osuđenom licu, ali se ovakav standard ne sprovodi dosledno u praksi, i pored toga što su prostorni kapaciteti u zatvorima prošireni.**<sup>415</sup>

Ranije je donijet Pravilnik o uniformi, zvanjima i oznakama zvanja pripadnika Sektora obezbjeđenja u ZIKS-a, kao i Pravilnik o vođenju matične knjige i ličnog lista osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica, sa čijim se usvajanjem kasnilo takođe godinu dana.

Uputstvo o upotrebi uniformi za lica koja se nalaze na izdržavanju kazni nije usvojeno jer ova obaveza nije bila propisana Zakonom, i odustalo se od daljih aktivnosti u ovom pravcu.

Vlada u svom izvještaju navodi da je u 2014. godini 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 nijesu 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 nijesu okončani pred sudovima ni u 2016. godini.**<sup>416</sup>

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**

<sup>412</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

<sup>413</sup> 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>.

<sup>414</sup> 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>.

<sup>415</sup> Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava. Više informacija na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Monitoring.pdf>.

<sup>416</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO Građanska alijansa.

**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.<sup>417</sup>

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.<sup>418</sup> **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 izvijestila 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 osoblja<sup>419</sup>.** Prema izvještajima JU Zavod "Komanski Most" u toku 2014. godine je bilo angažovano 88 izvršilaca, dok je u Zavodu bilo smješteno 107 štićenika, a u 2015. godini 87 izvršilaca i 112 štićenika. Podaci za 2016. godinu još uvijek nijesu 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 novoprimiteljena 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 nijesu 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,

<sup>417</sup> Komentar Ministarstva pravde na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>418</sup> Ibid.

<sup>419</sup> 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.

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.<sup>420</sup>

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.<sup>421</sup>

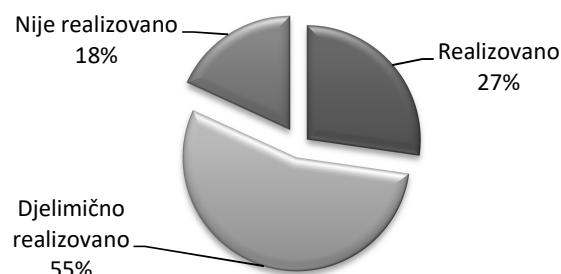
Problem, međutim, predstavlja činjenica da Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, kao ni Zakonom o zdravstvenom osiguranju nije definisano ko plaća troškove liječenja sudskih pacijenata, imajući u vidu da to više nije nadležnost Fonda, a da se ova lica ne smatraju licima 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.<sup>422</sup>

### 3.4. SLOBODA MEDIJA I ZAŠTITA NOVINARA

**Nije postignut napredak u istraživanju napada na novinare iz prethodnog perioda. Komisija za praćenje istraga objavila je dva izvještaja, a prema zaključcima iz izvještaja članovi Komisije još uvijek ne mogu da pristupe svim podacima, niti postoje informacije o sprovođenju preporuka Komisije. Nema informacija da su nadležni državni organi vršili procjenu bezbjednosti u odnosu na novinare i medije.**

*Realizovane su tri planirane mjere, šest je djelimično sprovedeno, a dvije mjere nijesu realizovane.*

*Vlada je da su dvije mjere sprovedene, a četiri mjere se sprovode kontinuirano. Četiri mjere Vlada je ocijenila kao nerealizovane, dok za jednu nije data ocjena.*



Grafik 39: Realizacija mjera u oblasti  
3.4. Sloboda medija i zaštita novinara

Podaci za  
2017.  
godinu

Podaci o radu Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama starih i nedavnih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara i podaci o postupanju državnih organa kako bi se osigurala zaštita novinara od prijetnji i nasilja su dostupni uglavnom samo za prvu polovinu godine.

<sup>420</sup> Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>421</sup> Mirjana Radović, programski koordinator u Akciji za ljudska prava.

<sup>422</sup> Komentar Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

U ovom izvještajnom periodu Vlada je razmotrila **dva izvještaja** o radu Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama starih i nedavnih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara. Prvi izvještaj odnosio se na period od 23. septembra 2016. do 23. janara 2017. godine, dok je drugi obuhvatio period od 23. januara do 23. maja 2017. godine. Izvještaji nijesu objavljeni na sajtu Ministarstvu unutrašnjih poslova. Prema informacijama iz medija, zaključci drugog izvještaja odnose se na činjenicu da istrage moraju biti efikasnije, te da se članovi Komisije i dalje suočavaju sa velikim problemom „zatamnjivanja ličnih podataka“, ali i dugog čekanje pristupa tajnim podacima<sup>423</sup>.

Prema podacima Vlade, Komisija je u ovom periodu dala **20 preporuka** različitim državnim organima, ali **ne postoje informacije o broju ispunjenih preporuka**.

U Sindikatu medija Crne Gore smatraju da novinarska profesija ne smije biti izložena pritiscima medija pojedinim crnogorskim medijima i dalje smatraju da su novinari izloženi pritiscima<sup>424</sup>, te da treba obezbijediti normalan ambijent za rad gdje mediji moraju biti jedinstveni<sup>425</sup>.

U dijelu prevencije, prema informacijama Vlade u kontinuitetu se vrše operativne provjere na terenu u odnosu na lica koja bi mogla ugroziti bezbjednost novinara i vrši analiza stanja u pisanim i elektronskim medijima, tj. da li njihova trenutna aktivnost može imati za posljedicu i ugrožavanje sigurnosti zaposlenih u tim medijima. Međutim, **MUP nije radio radio procjenu bezbjednosti** u odnosu na novinare i medije.

U dijelu represije, tokom prve polovine 2017. godine prijavljena su ukupno **četiri slučaja napada na medije i njihovu imovinu**. Tri slučaja su procesuirana podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, dok se u jednom slučaju nadležni tužilac izjasnio da nema elemenata krivičnog djela, niti prekršaja<sup>426</sup>. Prema tabeli bilansa, u ovom periodu pravosnažno je okončan jedan predmet, u kojem je licu koje je optuženo da je uputilo prijetnje novinarki izrečena prekršajna novčana kazna u iznosu od 350 eura i plaćanje troškova postupka u iznosu od 20 eura<sup>427</sup>. U jednom predmetu Viši sud u Podgorici potvrdio je oslobađajuću presudu za lice koje je optuženo da je uputilo prijetnje novinaru<sup>428</sup>. Iz tužilaštva je navedeno je **u slučaju ubistva Duška Jovanovića u toku pružanje međunarodne pravne pomoći**, u cilju prikupljanja dokaza od strane Specijalnog državnog tužilaštva<sup>429</sup>.

<sup>423</sup> Vijesti, *Najveći problem je zatamnjivanje podataka*, Vijesti, Podgorica, 5. jun 2017. godine.

<sup>424</sup> K. K., *Granski kolektivni ugovor na čekaanju*, Pobjeda, 3. maj 2017. godine.

<sup>425</sup> A. O., *Novinari izloženi pritiscima*, Dan, Podgorica, 4. maj 2017. godine.

<sup>426</sup> Maja Boričić, novinarka Vijesti podnijela je prijavu protiv NN lica koje joj je sa nepoznatog broja slalo SMS poruke i pozive uznemiravajuće sadržine. Nadležni tužilac u Podgorici izjasnio se da u predmetnoj prijavi nema elemenata bića krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti. Službenici CB Podgorica su preduzimajući dalje mjere i radnje identifikovali lice, koje je sprovedeno u duševnu bolnicu u Kotoru. Dejan Radinović, snimatelj RTCG, prijavio je drsko ponašanje osobe koja je nakon toga udarila rukom u kameru i polomila držač za mikrofoni. Protiv ove osobe podnijet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Zorica Bulatović, novinarka Dnevnih novina, podnijela je prijavu protiv Dragice Anđelić zbog upućenih prijetnji, a protiv ove osobe podnijet je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Marko Ujkaj, kameraman TV Boin, podnio prijavu prijavu protiv Harisa Adžovića zbog prijetnji koje mu je uputio. Protiv imenovanog podnijet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka

<sup>427</sup> Sud za prekršaje u Podgorici donio je 4. maja 2017. godine rješenje kojim je okrivljena J. U. kažnjena zbog upućenih prijetnji novinarki dnevnog lista "Pobjeda" A. G.

<sup>428</sup> Viši sud potvrdio je 5. aprila 2017. godine oslobađajuću presudu Osnovnog suda u Herceg Novom od 20. decembra 2016. godine, kojom je Siniša Luković oslobođen optužbi da je uputio prijetnje Obradu Pavloviću, novinaru kotorskog radija Skala.

<sup>429</sup> Komentar Vrhovnog državnog tužilaštva na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

Na sajtu Medijskog savjeta za samoregulaciju u prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo objavljivanja novih izvještaja. Tokom prvih šest mjeseci podnijeto je pet žalbi na rad medija, a Komisija za žalbe je u četiri slučaja ustanovila kršenje načela i Etičkog kodeksa novinara, dok u jednom slučaju nije bilo kršenja nekog od načela.

U toku prvih devet mjeseci 2017. godine nijesu sprovedene obuke novinara iz oblasti ljudskih prava posvećene članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima - Sloboda izražavanja.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je pet obuka u oblasti slobode izražavanja i primjene prakse Evropskog suda za ljudska prava na kojima je učestvovalo 59 učesnika, od kojih 51 sudija i osam državnih tužilaca.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nije organizovala u prvih devet mjeseci ove godine obuke za novinare u kontekstu izvještavanja o posebnim kategorijama ličnih podataka i izvještavanja o maloljetnicima.

Ministarstvo kulture do kraja septembra 2017. godine **nije sprovodilo aktivnosti vezano za novinarsku etiku**, srazmjerno dosuđivanje naknade štete i zaštitu privatnosti na osnovu slučajeva iz prakse Evropskog suda za ljudska prava u kontekstu slobode izražavanja, a nije bilo ni promovisanja materijala iz ovih oblasti.

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. godine<sup>430</sup>.

**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 Komisiju<sup>431</sup>.

**Komisija je dostavila osam preporuka Vladi koja je ispunila samo dvije**. Vlada je **raspisala nagradu od milion eura za informacije o rasvjetljavanju ubistva Duška Jovanovića**<sup>432</sup>, a novinaru Tufiku

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

<sup>430</sup> Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> 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>.



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 gonjenja<sup>433</sup>. Ostale **preporuke koje se odnose na utvrđivanje odgovornosti za dugo trajanje istraga i propuste policije i tužilaštva, nijesu ispunjene**<sup>434</sup>. 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 tajnosti<sup>435</sup>.

Prema mišljenju predsjednika Komisije, **jedina krivična djela protiv novinara koja se propisno istražuju su ona u koja nijesu umiješani važni političari i/ili kriminalci**<sup>436</sup>.

Tokom 2016. godine zabilježena su četiri nova napada na novinare, odnosno medije i njihovu imovinu.<sup>437</sup> Dva slučaja nijesu 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 zastariti**<sup>438</sup>.

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 nijesu imali motive ili su nalogodavci ostali sakriveni<sup>439</sup>, odnosno u slučajevima gdje je tužilaštvo neobjašnjivo lako kvalifikovalo nasilje nad novinarima, pa su počinioci dobili najblaže moguće kazne<sup>440</sup>.

**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.<sup>441</sup> Tužilaštvo sumnjači Martinovića da je prvooptuženom instalirao „Viber“ aplikaciju, kojom mu je omogućio da razgovara o

<sup>433</sup> 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 prijeti fizička opasnost“, o čemu je Softić informisan telefonom. U međuvremenu je bila otvorena istraga protiv tri lica zbog pokušaja ubistva, ali je tužilaštvo u nedostatku dokaza odustalo od gonjenja i traženja izvršilaca i nalogodaca. Tokom 2012., policija je dodijelila zaštitu i novinarki „Vijesti“ Oliveri Lakić, ali je na njen zahtjev ukinula, nakon što joj nije dostavljena bezbjednosna procjena, kao ni razlozi zbog kojih joj je dodijeljena zaštita. Biljana Nikolić, *Tufik Softić ugroženiji danas nego prije tri godine*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine.

<sup>434</sup> Nikola Marković, predsjednik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i ubistava novinara.

<sup>435</sup> Ibid.

<sup>436</sup> Ibid.

<sup>437</sup> 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).

<sup>438</sup> 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.

<sup>439</sup> Ovo se posebno odnosi na slučaj ubistva Duška Jovanovića, napada na Željka Ivanovića i imovinu „Vijesti“.

<sup>440</sup> 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.

<sup>441</sup> 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>.

švercu droge bez policijskog prisluškivanja. Brojne domaće i međunarodne organizacije su reagovalе u ovom slučaju i izrazile duboku zabrinutost zbog hapšenja i pritvaranja novinara i zatražile momentalno oslobađanje novinara Martinovića.<sup>442</sup>

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 ombucmane. 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 nijesu članovi.<sup>443</sup> Na internet stranici Savjeta je objavljeno 15 izvještaja, ali je posljednji iz februara 2015.<sup>444</sup> Na sajtovima medija koji nijesu 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.

### 3.5. NEZAVISNOST AUDIOVIZUELNOG REGULATORA I JAVNOG SERVISA

**U izvještajnom periodu, selektivnim postupanjem Agencije za sprječavanja korupcije je ugrožena nezavisnost Javnog servisa.**

*Od planirane dvije mjere u ovoj oblasti, obje su djelimično realizovane.*

*Vlada je obje mjere ocijenila kao realizovane.*

Djelimično  
realizovano  
100%



Grafik 40: Realizacija mjera u oblasti  
3.5. Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> 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).

<sup>444</sup> 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.

Podaci za  
2017.  
godinu

Agencija za sprječavanje korupcije je u izvještajnom periodu utvrdila je da su tri člana Savjeta Radio Televizije Crne Gore<sup>445</sup> i Savjeta Agencije za elektronske medije<sup>446</sup> prekršili odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, koje se odnose na sukob interesa i ograničenje u vršenju javnih funkcija. Iz NVO sektora smatraju da postupanje Agencije za sprječavanje korupcije u ovim slučajevima, pokazuje da ta institucija selektivno sprovodi zakon i vrši politički progon aktivista nevladinog sektora. Takođe se navodi da se Agencija zloupotrebljava kako bi se iz Savjeta javnog servisa eliminisali politički nepodobni kadrovi<sup>447</sup>.

Izmjene Zakona o elektronskim medijima usvojene su u 2016. godini, sa kašnjenjem od preko šest mjeseci, a primjena Zakona počinje tek od 2017. godine.<sup>448</sup> Sam Zakon je u najvećoj mjeri usklađen sa Direktivom EU iz 2010. godine, iako su ostala pitanja koja nijesu dovoljno uređena, kao što je finansiranje javnih emitera<sup>449</sup>. 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**<sup>450</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 predviđen 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.<sup>451</sup> 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 servis**<sup>452</sup> pojačane su nakon neuspješnog konkursa za izbor direktora RTCG<sup>453</sup>. Pojedinci smatraju da je **Agencija pod kontrolom političkih struktura**, što je bilo naročito vidljivo uoči parlamentarnih izbora 2016. godine.<sup>454</sup>

### 3.6.A ZABRANA DISKRIMINACIJE

Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, zakonski okvir je usaglašen sa standardima EU. Zaštitnik ljudskih prava nastavio je da prima veliki broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju, a prema istraživanjima NVO, najveći stepen diskriminacije izražen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, zatim prema starim i osobama sa invaliditetom.

<sup>445</sup> Ivan Mitrović, Nikola Vukčević i Goran Đurović

<sup>446</sup> Darko Ivanović

<sup>447</sup> Portal Vijesti Online, ASK politički progoni aktiviste NVO, DPS pokušava da javni servis ponovo pretvori u propagandnu mašineriju, Podgorica, 04. Oktobar. 2017. godine

<sup>448</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima usvojen je 30. jula 2016. godine.

<sup>449</sup> Ovo pitanje posebno značajno za lokalni nivo, jer nisu utvrđeni minimalni iznosi za finansiranje lokalnih javnih emitera.

<sup>450</sup> 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.

<sup>451</sup> Goran Đurović, član Savjeta RTCG.

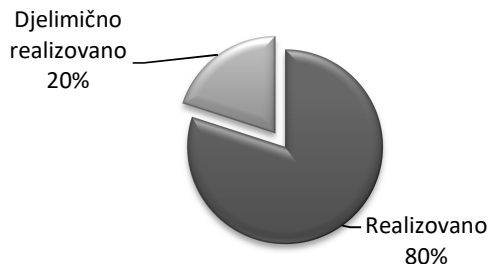
<sup>452</sup> A. O., *DPS hoće kontrolu nad medijima*, Dan, Podgorica, 2. avgust 2016. godine.

<sup>453</sup> Mina, *Poništen konkurs za direktora TVCG*, Vijesti, Podgorica, 15. novembar 2016. godine.; Ivan Čadenović, *Tražiće odgovorne za lakrdiju oko TV*, Vijesti, Podgorica, 16. novembar 2016.

<sup>454</sup> Vijesti online, *Đurović: Agencija za elektronske medije pod kontrolom DPS-a*, Vijesti, Podgorica, 14. oktobar 2016. godine.

*U ovoj podoblasti četiri mjere su realizovane, dok je jedna djelimično sprovedena.*

*Vlada je ocijenila da su dvije mjere realizovane, dok se tri realizuju kontinuirano.*



Grafik 41: Realizacija mjera u oblasti  
3.6 A Zabrana diskriminacije

Podaci za  
2017.  
godinu

**Skupština je usvojila je izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije 29. juna 2017. godine.** Iz Vlade je navedeno da je zakonski okvir sada u potpunosti usaglašen sa standardima EU, a Zaštitnik je potvrdio da je zakonodavni okvir većim dijelom usaglašen sa anti-diskriminacionim standardima i ugovorima koje je ratifikovala Crna Gora i direktivama Evropske unije iz ove oblasti.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda naveo je da je u prvih devet mjeseci, **u oblasti zaštite od diskriminacije, evidentirao 96 pritužbi.** Od tog broja, završena su 54 predmeta i to: u 16 predmeta data su mišljenja sa preporukom, ukazivanjem su završena četiri, upućivanjem na druga sredstva pravne zaštite sedam, obustavom postupka sedam predmeta, nepostupanjem devet predmeta a nije utvrđena diskriminacija ni povreda drugog prava u 11 predmeta. Ostali postupci su u toku. Zaštitnik nije pipremao poseban izvještaj o primjeni Zakona o zabrani diskriminacije, već je pomenuti Zakon analizirao kroz godišnji izvještaj o radu. Na osnovu informacija iz izvještaja, može se zaključiti da još uvijek nije uspostavljena elektronska baza podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom pred sudovima, državnim tužilaštvima, organom uprave nadležnom za policijske poslove i inspekcijским organima.

Prema istraživanju NVO CEDEM, čiji su rezultati objavljeni u martu 2017. godine, najveći stepen diskriminacije utvrđen je prema ljudima koji imaju različito političko uvjerenje, a nakon njih najizraženija je diskriminacija starih osoba, osoba sa invaliditetom, po osnovu nacionalne, pa vjerske pripadnosti, diskriminacija žena, i na kraju diskriminacija LGBT osoba.<sup>455</sup>

U cilju daljeg unapređenja antidiskriminacione prakse, u prvih devet mjeseci 2017. godine održana su tri seminara/radionice koje je pohađalo 66 zaposlenih u organima državne uprave koji dolaze u kontakt sa slučajevima diskriminacije. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, realizovana su četiri od predviđenih šest seminara/radionica VII ciklusa edukacije o primjeni antidiskriminacionog zakonodavstva.

Pored toga, u toku je priprema idejnog rješenja i vizuelnog identiteta kampanje o pravima i mogućnostima marginalizovanih društvenih grupa, čije se emitovanje planira u periodu oktobar-decembar 2017. godine.

<sup>455</sup> Centar za demokratiju i ljudska prava, *Obrasci diskriminacije u Crnoj Gori*, Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica, mart 2017. godine. Više informacija na: <http://www.cedem.me/aktivnosti/977-cedem-objavio-istrazivanje-obraci-diskriminacije-u-crnoj-gori>.

Podaci za 2016. godinu dostavljeni nakon objavljivanja prethodnog izvještaja

Prema informacijama Sekretarijata Sudskog Savjeta, **tokom 2016. godine podnijeto je ukupno pet tužbi za zaštitu od diskriminacije**, pri čemu se ne navode osnovi diskriminacije. Osnovnom sudu u Baru podnijete su tri tužbe, a po jedna tužba Osnovnom Sudu u Herceg Novom i Osnovnom Sudu u Pljevljima. Dva postupka su u toku, dvije tužbe su odbijene, dok je jedna tužba povučena. Prema podacima Vrhovnog državnog tužilaštva, koji se nalaze u pomenutom Izvještaju, u 2016. godini je u državnim tužilaštvima primljeno 340 krivičnih prijava za krivična djela propisana Krivičnim zakonikom Crne Gore, a koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim. Državna tužilaštva su u 2016. godini nadležnim sudovima podnijela 213 optužnih akata, 116 krivičnih prijava je odbačeno, u jednom predmetu je primijenjen institut odloženog krivičnog gonjenja, jedna prijava je ustupljena Ministarstvu pravde, dok je devet krivičnih prijava ostalo neriješeno.

Sa druge strane, sudovi za prekršaje su tokom 2016. godine primili u rad samo tri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa nasiljem i drugim oblicima napada na pripadnike LGBT populacije, koji su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. Osnov diskriminacije u sva tri predmeta je seksualna orijentacija, pri čemu je u jednom predmetu donijeta oslobađajuća odluka, a postupak u dva predmeta je u toku.

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 nijesu usvojene<sup>456</sup>. 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**.

Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)

**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, 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 organi<sup>457</sup>.

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.<sup>458</sup> Iz nevladinog sektora ukazuju da su osobe sa invaliditetom svakodnevno diskriminisane<sup>459</sup>, a u toku prošle godine pokrenuto je pet postupaka za zaštitu od diskriminacije i preko 40 različitih inicijativa.<sup>460</sup>

<sup>456</sup> Pomenuti akt je u fazi Predloga upućen Evropskoj Komisiji od koje se očekuju komentari.

<sup>457</sup> 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.

<sup>458</sup> Stejt Department, Izvještaj o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2015. godinu;

<sup>459</sup> 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.

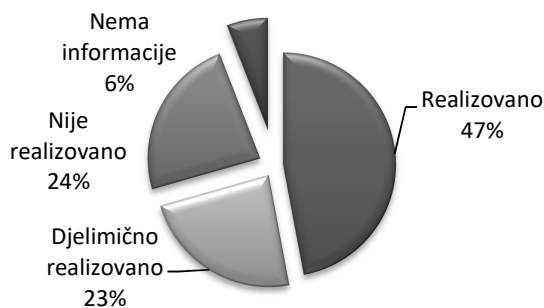
<sup>460</sup> Marina Vujačić, *Izvještaj o diskriminaciji za 2016. godinu*, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2017 godine.

### 3.6.B RODNA RAVNOPRAVNOST

Aktivnosti vezane za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou još uvijek izostaju, pa tako nema informacija o lokalnim akcionim planovima usvojenim u prvih devet mjeseci 2017. godine u cilju efikasnije primjene politika rodne ravnopravnosti. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava prikuplja podatke o slučajevima nasilja u porodici, ali isključivo na godišnjem nivou.

*U ovoj oblasti realizovano je 16, djelimično realizovano osam, a isto toliko nije realizovano. Za dvije mjere ne postoje informacije o realizaciji.*

*Vlada je 18 mjera ocijenila kao realizovane, za 12 navodi da se realizuju kontinuirano, a dvije nijesu realizovane. Jedna mjera ocijenjena je kao djelimično realizovana, dok izvještajem Vlade nije obuhvaćena jedna mjera, odnosno za nju nema ocjene o realizaciji.*



Grafik 42: Realizacija mjera u oblasti 3.6 B Rodna ravnopravnost

Podaci za  
2017.  
godinu

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nije zapošljavalo službenike u prvoj polovini 2017. godine, ali je prema podacima Vlade u toku sprovođenje procedure zapošljavanja jednog/e službenika/ce u sektoru za rodnu ravnopravnost.

U prvih devet mjeseci 2017. godine formiran je novi Savjet za rodnu ravnopravnost u Opštini Petnjica. U ovoj opštini 12. juna organizovana je javna rasprava o Nacrtu lokalnog akcionog plana za rodnu ravnopravnost u ovoj opštini, koji bi trebalo vrlo brzo da bude dat na usvajanje u Skupštini opštine Petnjica. Međutim, nema informacija o broju lokalnih akcionih planova usvojenih koji su usvojeni u ovom periodu u cilju efikasnije primjene politika rodne ravnopravnosti. U ovom periodu **Ministarstvo za ljudska i manjinska prava usvojilo je Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017.-2021. godine sa programom sprovođenja za 2017. i 2018. godinu**<sup>461</sup>, kao i Izvještaj o realizaciji za 2016. godinu.

Tokom ovog perioda izrađen je i nacrt analize aktivnosti lokalnih samouprava u ostvarivanju rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

U Podgorici je održan seminar o pitanjima orodnjavanja na lokalnom nivou, kojoj je prisustvovalo 20 učesnika/ca, od kojih su pet predsjednika/ca opština. Tokom juna je održana i dvodnevna obuka na temu rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou, kojima su prisustvovala/e 23 učesnika/ce.

Ne postoje konkretni podaci o tome koliko je održano sastanaka sa ženskim NVO radi razmatranja stepena primjene i praćenja implementacije međunarodnih i

<sup>461</sup> Plan aktivnosti dostupan je na: <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/strategije>.

domaćih standarda za rodnu ravnopravnost u prvih šest mjeseci 2017. godine. Ipak, Ministarstvo je učestvovalo u aktivnostima koje su organizovale NVO, poput seminara koji su organizovali CEDEM i Crnogorski ženski lobi i globalne kampanje „Jedna milijarda ustaje“, u organizaciji Sigurne ženske kuće. Predstavnice Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti učestvovala su u radionici koju implementira Misija OEBS u Crnoj Gori u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, a u okviru programa „Podrška anti-diskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti“. U okviru ovog Programa završeni su ciklusi obuka preduzetnica u Glavnom gradu Podgorica i opštini Nikšić, u kojima je učestvovalo gotovo 150 žena. Oko 50% polaznica edukacije je izradilo biznis planove, a tri žene su registrovale biznis u Podgorici. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u julu organizovalo Forum sa nevladinim organizacijama na temu: Izvještavanje o sprovođenju Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena koji je okupio 15 učesnika/ca. Cilj programa je bio sprovođenje mjera podrške za razvoj ženskog preduzetništva na lokalnom nivou u periodu od 2016. do 2018. godine, kroz pružanje različitih vrsta servisa (edukacija i mentoring), kako ženama koje planiraju da započnu sopstveni biznis, tako i vlasnicima preduzeća koje svoj posao žele da unaprijede.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navelo je da je Zavod za školstvo akreditovalo program „Rodna ravnopravnost u obrazovanju sa posebnim osvrtom na rodno zasnovano nasilje“ u februaru 2017. godine, koji je urađen od strane pomenutog Ministarstva i NVO „Ženska akcija“ i „Spes“<sup>462</sup> U prvih devet mjeseci 2017. godine nisu organizovane obuke za kadrove u obrazovno-vaspitnim ustanovama na svim nivoima. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navodi da je prva radionica za nastavnike/ce različitih struka osnovnih i srednjih škola zakazana za oktobar 2017. godine u Zavodu za školstvo. Zbog velikog interesovanja planirana je još jedna ovakva radionica u novembru 2017. godine. Državni organi ne posjeduju podatke o broju prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama i nasilja u porodici od strane zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama za ovaj period, već navodi da će se podaci za 2017. godinu naći u Izvještaju o realizaciji PAPRR-a za ovu godinu, koji će biti izrađen početkom naredne godine.

U ovom periodu ni Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nije sprovodio obuke u cilju edukacije sudija i tužilaca i advokata na temu rodne ravnopravnosti, baš kao ni Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, koje bi trebalo da organizuje edukacije novinara/ki u medijskim kućama na temu rodne ravnopravnosti, sa posebnim osvrtom na CEDAW Konvenciju. Pored toga, preta dostupnim informacijama Ministarstvo ne posjeduje analizu medijskih izvještaja o nasilju u porodici i nasilju nad ženama.

Prema informacijama Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, ova institucija imala je u radu jednu pritužbu zbog višestruke diskriminacije, uključujući i diskriminaciju po osnovu pola, a postupak po istoj je u toku. U istom periodu Zaštitnik je primio 11 pritužbi zbog rodno zasnovanog nasilja. U sedam predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u jednom nije utvrđena povreda, a tri predmeta je bilo u radu u trenutku zaključenja izvještaja.

<sup>462</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

Skupština za prvih devet mjeseci ove godine nije organizovala obuke u cilju edukacije političkih partija o međunarodnim standardima i uporednim modelima uključivanja žena u javnom i političkom životu, kao ni o sastancima i zajedničkim aktivnostima sa ženskim grupama političkih partija. Na lokalnom nivou, Glavni grad Podgorica organizovao je konferenciju na temu „Promocija ženskih prava i istorije ženskog pokreta“<sup>463</sup>.

Skupštinski **Odbor za rodnu ravnopravnost nije imao tematskih sjednica** u opštinama o potrebi uključivanja žena u javnom i političkom životu, ali je organizovao šesto zasijedanje „Ženskog parlamenta“. Zasijedanje je bilo posvećeno realizaciji aktivnosti o potrebi većeg uključivanja žena u javni i politički život, kao i uključivanju mladih pripadnica nacionalnih manjina i Romkinja kako bi se osnažile za bavljenje politikom.

Skupština je navela da ne posjeduje ni informaciju o broju održanih okruglih stolova i konferencija koje su posvećene položaju žena u javnom i političkom životu.

Nema podataka o broju žena na javnim funkcijama na državnom i lokalnom nivou u prvih devet mjeseci 2017. godine.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je navelo i da će izvještaj o implementaciji strategije zaštite od nasilja u porodici 2016-2020 biti završen do kraja 2017. godine, baš kao i analiza stanja u ovoj oblasti sa preporukama.

Tokom prethodnih šest mjeseci zabilježeno je više vrsta porodičnog nasilja, uključujući ekonomsko, fizičko, seksualno, emocionalno, zanemarivanje, internet nasilje, kao i situacije u kojima je dijete svjedok nasilja. Međutim, Ministarstvo rada i socijalnog staranja nema informacije o broju i vrsti podrške pružene od strane multidisciplinarnih timova za zaštitu od porodičnog nasilja na lokalnom nivou. Ministarstvo navodi da se tražene informacije ažuriraju početkom svake godine, tako da će traženi podaci biti ažurirani početkom 2018. godine. Prema informacijama Vlade, urađena je evaluacija rada multidisciplinarnih operativnih timova i tom prilikom date su preporuke za dalje unapređenje ovih timova<sup>464</sup> ..

Podaci o broju korisnika besplatne SOS linije za prijavljivanje slučajeva nasilja, kao i informacije o vrsti pruženih usluga osobama koje su koristile besplatnu SOS liniju za prijavljivanje slučajeva nasilja za 2017. godinu biće objavljeni 2018. godine.

Prema dostupnim informacijama, nacionalnoj SOS liniji za pomoć žrtvama nasilja u porodici upućeno je 2577 poziva koje je uputila 531 osoba, pri čemu je 359 žrtava koje su lično obavile poziv. U istom periodu pružene su ukupno 2993 usluge<sup>465</sup> od čega je gotovo 50% usluga informisanja i oko 30% usluga povjerljivog razgovora.

<sup>463</sup> Više informacija na: <http://www.podgorica.me/vijesti/odrzana-konferencija-promocija-zenskih-prava-i-istorije-zenskog-pokreta>.

<sup>464</sup> Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ističe, kroz komentare na Drugi izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, da u okviru projekta IPA 2014 "Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti" koji pomenuto Ministarstvo sprovodi u partnerstvu sa Kancelarijom UNDP u Crnoj Gori, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije, 27.09.2017. godine je u Podgorici predstavljeno "Istraživanje o prevalenciji, percepcijama, cijenama i multidisciplinarnom odgovoru na nasilje u porodici - Multisektoralni odgovor na nasilje u porodici i nasilje nad ženama"

<sup>465</sup> Od čega je usluge informisanja pružila 1564 puta i usluge povjerljivog razgovora 829 puta. Usluge psihološkog savjetovanja su pružene u 225 slučajeva, posredovanje prema institucijama 80 puta, urgentne intervencije su pružene 44 puta, zahtjev za smještaj u sklonište je upućen u slučaju 31 prijave, usluge upućivanja su realizovane u 17 slučajeva, dok se u 204 slučajeva radilo o drugim uslugama.



**Ministarstvo za ljudska i manjinska prava prikuplja podatke o slučajevima nasilja u porodici na godišnjem nivou** i ove informacije objavljuje na internet prezentaciji ove institucije<sup>466</sup>.

Ne postoje podaci da je razvijena jedinstvena bazu podataka o nasilju u porodici koja bi sadržala podatke o polu polu podnosilaca, kao i informacije o godini prijave, vrsti nasilja, broju podnesenih prijava, broju podignutih optuženja, broju presuda i o izrečenim zaštitnim mjerama.

Sudski savjet naveo je da su u toku aktivnosti na uspostavljanju elektronske razmjene podataka Uprave policije sa sudovima vezano za rodnu ravnopravnost.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa Kancelarijom UNDP-a u Crnoj Gori, a uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, kroz projekat "Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti", trenutno sprovodi istraživanje o nasilju, koje će između ostalog uključiti i evaluaciju rada multidisciplinarnih timova. Ministarstvo ne posjeduje Istraživanja o nasilju nad ženama i nasilju u porodici, pa samim tim ni preporuke koje bi proizašle kao rezultat istraživanja. Na sajtu Ministarstva u martu 2017. godine objavljen je dokument „Podaci o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz različitih izvora za 2016. godinu“, u kojem je kao dodatak dostavljena i statistika nacionalne SOS linije za žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koju obavlja NVO „SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić“ za prethodnu godinu.

Pomenuto **Ministarstvo nije štampalo edukativne materijale o nasilju u porodici** tokom prvih devet mjeseci 2017. godine.

Nije bilo obuka za članove multidisciplinarnih timova, kao ni obuka za nosioce/teljke pravosudnih funkcija i policijske službenike/ce na temu nasilja u porodici.

Nema podataka da je bilo prijavljenih slučajeva nasilja nadležnim institucijama od strane nastavnika/ca građanskog vaspitanja za prvih devet mjeseci ove godine.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Izvještaj o realizaciji Programa aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) za 2016. godinu ukazuje na stepen unapređenja zakonodavnih i institucionalnih mehanizama, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Prema ovim podacima, od ukupno 240 mjera, 184 se realizuju kontinuirano, dok je 25 mjera realizovano. Od ukupnog broja mjera, njih 17 nije realizovano, dok su četiri mjere djelimično realizovane.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u decembru 2016. godine dostavilo informaciju o realizaciji Strategije zaštite od nasilja u porodici koja se odnosi na period od 2011. do 2015. godine. Informacija koju je usvojila Vlada Crne Gore sadrži ciljeve strategije i aktivnosti u cilju njihove realizacije, kao i tri preporuke. Preporukama se sugerije neophodnost kontinuiranog sprovođenja istraživanja uzroka i ključnih problema vezanih za nasilje u porodici, kao i ostvarivanje raznih prava žrtava porodičnog nasilja. Takođe, neophodno je kontinuirano analizirati zakonske propise iz ove oblasti i njihovu primjenu u praksi.

<sup>466</sup> Više informacija na: <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava dostavilo je informaciju da je tokom 2016. godine izvršeno **198 krivičnih djela nasilja u porodici**, za koja je podnijeto 197 krivičnih prijava. Krivična djela počinjena su od strane 203 lica, od kojih 186 muškog pola (pet maloljetnih lica), a 17 ženskog pola. Pored toga, navodi se da su čak **25 lica povratnici u izvršenju krivičnih djela nasilja u porodici**, od kojih je jedno maloljetno lice<sup>467</sup>. Uprava policije je podnijela **1.335 prekršajnih prijava** za kršenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, dok je u 28 slučajeva naredili počiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje<sup>468</sup>.

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 nijesu 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 prava<sup>469</sup>. 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.

**Podaci iz prvog izvještaja (za period od 2013. do 2016. godine)**

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.<sup>470</sup> 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.

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 koordinatoki za rodnu ravnopravnost<sup>471</sup>.

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.<sup>472</sup>

Nema podata o broju prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama i porodičnog nasilja u 2016. godini<sup>473</sup>. Poslednji dostupni podaci su za 2015. godinu, kada je registrovano ukupno 180 krivičnih djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici. Broj krivičnih prijava u toku te godine je za 12,2% manji u odnosu na 2014. godinu. Prema podacima Vrhovnog suda za ta krivična djela je donešeno **105 pravosnažnih presuda** u toku 2015. godine, ali je samo 30 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

<sup>467</sup> Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 293 lica, od kojih 93 muškog i 200 ženskog pola. Pored toga, 14 žrtava su maloljetna lica (po sedam muškog i ženskog pola). Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrtn Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>468</sup> Tokom 2016. godine bilo je 1.479 izvršilaca prekršaja, 1.218 muškog i 261 ženskog pola, pri čemu je registrovano 175 povratnika u izvršenju prekršaja shodno Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici. Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrtn Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>469</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

<sup>470</sup> Ibid.

<sup>471</sup> Informacije o realizovanim aktivnostima predviđenim Planom aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti biće dostupne tek u 2017. godini.

<sup>472</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

<sup>473</sup> Nadležne institucije nam nisu dostavile odgovore na zahtjeve, a podatke nije navela ni Vlada u svom izvještaju.

1.197 predmeta, izrekli su 75 kazni zatvora, 148 uslovnih osuda i 334 novčane kazne.<sup>474</sup>

**Prema mišljenju NVO, kaznena politika je izuzetno blaga.**<sup>475</sup> 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.<sup>476</sup> Iz nevladinog sektora su uputili institucijama i inicijativu za promjenu Krivičnog zakonika, ali ona nije prihvaćena<sup>477</sup>.

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**<sup>478</sup>. 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 prestup<sup>479</sup>. 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.<sup>480</sup>

**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. godini<sup>481</sup> 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.**<sup>482</sup>

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.**<sup>483</sup> 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

<sup>474</sup> 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.

<sup>475</sup> Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

<sup>476</sup> Više informacija na: <http://goo.gl/P7hiyT>.

<sup>477</sup> 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 prekršajne zaštite na partnere i bivše partnere, bivše tazijske srodnike, i lica koja su bila ili su u emotivnoj ili seksualnoj vezi, bez obzira da li su živjela u istom domaćinstvu.

<sup>478</sup> Kada je u pitanju postupanje policije, u evidenciji najčešće nema onih prijava koje su podnijete pozivom na broj 122, ali često ni onih koje je žrtva podnijela lično, usmenim putem, a koje su rezultirale upozorenjem policije učiniocu nasilja.

<sup>479</sup> Slična situacija se dešavala i kod kršenja zaštitnih mjera propisanih Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

<sup>480</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

<sup>481</sup> Ministarstvo pravde, Izvještaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2016. godine.

<sup>482</sup> Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

<sup>483</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

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 efikasnijoj zaštiti žrtava.**<sup>484</sup>

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.<sup>485</sup>

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 dječjoj 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.

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 dječjoj 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 zaštiti<sup>486</sup>. 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.**<sup>487</sup>

**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

<sup>484</sup> 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 ovlaštenja kako bi zaštitili žrtve nasilja u porodici. Među njima su i članovi multidisciplinarnih timova iz Bara, Berana i Nikšića.

<sup>485</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

<sup>486</sup> Ibid.

<sup>487</sup> Ibid.

dokumenta i do sada bila sveobuhvatna i pažljivo isplanirana, ali nijesu bila predviđena konkretna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti. Suzbijanje porodičnog nasilja do sada nije bilo među prioritetima Vlade, pa postoji ozbiljna zabrinutost da se kasniti i sa sprovođenjem nove Strategije.<sup>488</sup>

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 oporavak<sup>489</sup>. Međutim, **žrtvama nasilja nijesu dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške**. Ne postoje **krizni centri ili slične ustanove za žrtve silovanja**. Ne postoje opšti ni specijalizovani protokoli o postupanju sa žrtvama silovanja, niti postoje specijalizovane, besplatne službe za žrtve silovanja i drugih seksualnih zločina.

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.<sup>490</sup> **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.<sup>491</sup>

**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 memorandum o saradnji sa devet NVO koje imaju SOS linije i skloništa. Pružalac usluga kojem je ova linija dodijeljena je NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, a linija se finansira iz EU IPA projekta koji sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava. Iz nevladinog sektora se navodi da je urađen dobar marketing nacionalne SOS linije i da su materijali dostupni u svim nadležnim institucijama.<sup>492</sup>

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.<sup>493</sup> Sa druge strane, Vlada u svojim izvještajima tvrdi da je ova mjera realizovana, bez davanja bilo kakvih informacija ili obrazloženja.

Baza podataka o nasilju u porodici je, prema informacijama Vlade, izrađena, ali ipak ne postoji bilo kakav pregled slučajeva nasilja u porodici<sup>494</sup>. Nema dovoljno podataka o veb servisu Uprave policije sa podacima o počinocima 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.<sup>495</sup> 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.<sup>496</sup>

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.

<sup>488</sup> Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

<sup>489</sup> Ove mjere mogu da obuhvate finansijsku pomoć, stanovanje, obrazovanje, obuka i pomoć prilikom zapošljavanja, kao i pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite.

<sup>490</sup> 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://files.wave-network.org/researchreports/WAVE\\_Report\\_2015.pdf](http://files.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015.pdf)).

<sup>491</sup> Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

<sup>492</sup> Ibid.

<sup>493</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

<sup>494</sup> Navodi se da će biti dostupan tek u izvještaju o realizaciji Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za 2016.

<sup>495</sup> Jovana Hajduković, Program menadžerka za zastupanje u NVO Sigurna ženska kuća.

<sup>496</sup> Maja Raičević, izvršna direktorica Centra za ženska prava.

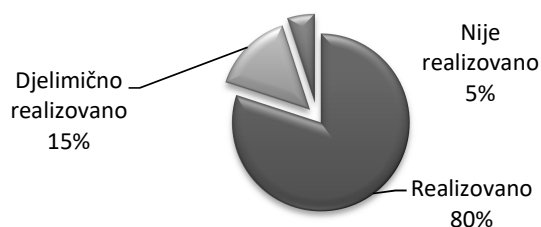
Ne postoje informacije da su donijete bilo kakve preporuke na osnovu tog istraživanja. Isti partneri sprovedi su u 2016. godini istraživanje o nasilju koje je obuhvatilo rad multidisciplinarnih timova i postupanje prema Protokolu, kao i utvrđivanje cijene nasilja, okvirnu prevalencu i javne percepcije ovog društvenog fenomena, ali nijesu definisane preporuke.

### 3.6.C PRAVA LGBT POPULACIJE

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nastavljeno je sa aktivnostima na poboljšanju stanja LGBT zajednice. NVO koje se bave poštovanjem LGBT prava počele su sa organizacijom savjetodavne podrške za roditelje LGBT osoba. Prema navodima NVO, sproveden je niz aktivnosti na poboljšanju odnosa i saradnje državnih organa i LGBT zajednice.**

*U ovoj oblasti je realizovano 16 mjera, tri su djelimično realizovane, a jedna mjera nije realizovana.*

*Vlada smatra da je 18 mjera realizovano, za jednu mjeru navodi da se sprovodi u kontinuitetu, dok je jedna mjera djelimično realizovana.*



Grafik 43: Realizacija mjera u oblasti 3.6.C Prava LGBT populacije

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema navodima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda **LGBT populacija se i dalje smatra jednom od najdiskriminisanih u zajednici** koja se izražava kroz nejednakost i socijalnu isključivost. Zaštitnik navodi i nedostatak odgovarajuće reakcije zasnovane na članu 42 Krivičnog zakonika Crne Gore, odnosno nepoznavanju delikata iz mržnje i primjeni takozvane kvalifikatorne klauzule prilikom izricanja sankcija protiv počinilaca prestupa protiv ovih lica.<sup>497</sup>

NVO „Narativ“ u saradnji sa udruženjem „Roditelji“ počeo je sa organizacijom savjetodavne podrške za roditelje LGBT osoba. Takođe, ističe se da je realizovana i obuka stručnih osoba i savjetnica na SOS Roditeljskoj liniji za savjetodavni rad sa roditeljima. Prema navodima iz pomenutog članka, porodice sa LGBT članovima u najvećoj mjeri ne pokazuju razumijevanje i ne daju potrebnu podršku, pa se LGBT osobe susrijeću sa neprihvatanjem porodice, a sa druge strane porodice koje imaju LGBT članove bivaju odbačene i diskreditovane od šire zajednice.<sup>498</sup>

Ministarstvo rada i socijalnog staranja navelo je da u prvih devet mjeseci nije bilo organizovanih obuka za socijalne i stručne radnike u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne i dječje zaštite, u cilju razumijevanja i unapređenja kvaliteta života LGBT osoba u porodici i zajednici. Međutim, iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava naveli su da je za predstavnike svih centara za socijalni rad i resursnih centara realizovana obuka o zaštiti diskriminacije ranjivih grupa sa posebnim modulom o zaštiti LGBT populacije.<sup>499</sup>

<sup>497</sup> Mina, *Osoba sa invaliditetom na marginama promjena*, Cafe del Montenegro, Podgorica, 6. maj 2017. godine. Više informacija na: <https://www.cdm.me/drustvo/osobe-sa-invaliditetom-na-marginama-promjena/>.

<sup>498</sup> M. S., *Podrška porodicama*, Dan, Podgorica, 11. jun 2017. godine. Više informacija na: <https://goo.gl/Z7wtFC>.

<sup>499</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u toku prvih devet mjeseci potpisivalo memorandume o razumijevanju i mjerama u borbi protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta i promociji tolerancije prema LGBT osobama sa opštinama Šavnik i Žabljak. U NVO koje se bave zaštitom prava LGBT osoba navode da je u februaru i martu ove godine **Ministarstvo rada i socijalnog staranja pokazalo nespornost i nesposobnost da pruži pomoć i podršku mladiću koji je deportovan iz Švedske** nakon što mu je odbijen zahtjev za azil po osnovu seksualne orijentacije<sup>500</sup>. S druge strane, prema navodima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, ovo Ministarstvo uplatilo je novčanu pomoć, te organizovalo sastanak sa nadležnim ministarstvom (Ministarstvom rada i socijalnog staranja), kako bi se ubuduće ovakve situacije efikasnije prevazilazile<sup>501</sup>.

Prema dostavljenim informacijama, Policijska akademija ne posjeduje informacije o broju i strukturi policijskih službenika obučenih za senzibilan rad sa LGBT zajednicom, niti informacije o uspostavljanju tima povjerenja između LGBT zajednice i policijskih službi. Ovaj organ je kao primjer aktivne saradnje između LGBT zajednice i policijskih službi naveo da je održan seminar na temu „Doprinos unapređenju kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori“, koji je održan u maju u Policijskoj akademiji u Danilovgradu. Seminar je realizovan u organizaciji NVO Juventas, NVO KVIR Montenegro, Policijske akademije i Uprave policije, a seminaru su prisustvovali 21 službenik Uprave policije i četiri polaznika Policijske akademije. Pored ove informacije, iz LGBT Forum Progres navedeno je da je u februaru održan trening policijskih službenika u Nikšiću kojem je prisustvovalo 15 službenika, dok je u martu održana radionica sa policijskim službenicima u Sutormoru, ali se ne navodi koliko službenika je prisustvovalo istoj. Tokom šestomjesečnog perioda **održana su i četiri sastanka radne grupe Tima povjerenja u organizaciji LGBT Forum Progres**, a sastanci su bili posvećeni aktuelnim slučajevima nasilja i diskriminacije, saradnji i razumijevanju i načinima otklanjanja konkretnih problema i prepreka. Predstavnici ove organizacije obavili su i monitoring posjetu Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija kako bi analizirali uslove za boravak LGBT osoba i konstatovali da veliki problem predstavlja činjenica da bi transrodna osoba bila smještena u ZIKS-u po osnovu oznake pola u ličnom dokumentu, a ne na osnovu rodnog identiteta<sup>502</sup>.

Policijska akademija nije radila publikacije o primjerima dobre prakse saradnje policijskih službenika sa predstavnicima LGBT zajednice, u prvih devet mjeseci 2017. godine. Štaviše, u medijima je objavljen članak u kojem se navodi da je Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo odluku kojom se zabranjuje trans osobi promjena ličnog imena u ime suprotnog pola, iako za to ne postoje bilo kakve zakonske prepreke<sup>503</sup>.

Nema podataka da je u prvih devet mjeseci bilo realizovanih obuka za zdravstvene radnike i medicinsko osoblje u cilju razumijevanja i unapređenja kvaliteta života LGBT osoba.

Nema podataka o obavljenim konsultacijama, koje su povezane sa procesom

<sup>500</sup> Više informacija na: <http://lgbtprogres.me/2017/03/dvadeset-dana-bez-pomaka-u-slucaju-gej-mladica-deportovanog-iz-svedske/>.

<sup>501</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>502</sup> Bojana Jokić, predsjednica LGBT Forum Progres.

<sup>503</sup> A. O., *Zabranili trans osobi promjenu imena*, Dan, Podgorica, 4. maj 2017. godine. Više informacija na: <https://goo.gl/MKHkhh>.

donošenja odluka, sa LGBT eksperatima i aktivistima, a Ministarstvo zdravlja navodi da su konsultacije zapravo obavljane u neposrednim kontaktima i putem telefonske komunikacije.

U cilju promocije LGBT prava, tokom marta je u KIC-u Budo Tomović prikazan prvi crnogorski amaterski LGBT film<sup>504</sup>, a predstavnici LGBT Forum Progres održali su i sastanak sa predsjednikom Vlade kako bi ukazali na probleme sa kojima se suočava LGBT zajednica<sup>505</sup>.

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 kontaktovano da je model registrovanog partnerstva najprihvatljiviji, sa najviše mogućnosti da se inkorporira u postojeći pravni okvir Crne Gore. Ovaj model omogućava da se istopolni parovi registruju kod nadležnih organa i tako dobiju određen obim prava, obaveza i pravnog priznanja, kao i bračni, odnosno vanbračni parovi. Iz organizacije Queer Montenegro zalažu se za model zakona koji će dati maksimum prava i biti otvoren ne samo za LGBT osobe, već i za osobe različitog pola koje ne žele ući u instituciju braka. Jedini prihvatljivi model zakona, prema njima, biće onaj koji daje maksimum prava, ali su spremni da uzmu u obzir nedobijanje prava na potpuno usvojenje djeteta u prvoj verziji zakona.<sup>506</sup> Na usvajanje zakona LGBT zajednica čeka već nekoliko godina.

**Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)**

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. Obezbijeđen je pristup HELP programu Savjeta Evrope, koji je dostupan crnogorskim sudijama, tužiocima i drugim pravnicima<sup>507</sup>. 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.<sup>508</sup>

Predstavnici NVO su uradili Analizu o stanju i preporukama povodom strateških dokumenata, školskih programa i udžbenika u kontekstu zastupljenosti LGBT problematike još u 2014. godini. NVO su bile aktivne i u promovisanju principa definisanih Strategijom o zaštiti od nasilja u porodici 2011 - 2015. godine<sup>509</sup>. Više institucija i NVO su publikovali zajedničku knjigu LGBT Inkluzija u sportu<sup>510</sup>.

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](http://www.shelovesher.me), odnosno društvena lezbijska mreža, koju održava NVO LGBT Forum Progres.

Tokom 2016. godine potpisano je pet „Memoranduma o razumijevanju o mjerama u borbi protiv

<sup>504</sup> Više informacija na: <http://lgbtprogres.me/2017/03/u-kic-u-premijerno-prikazan-prvi-crnogorski-amaterski-lgbt-film/>.

<sup>505</sup> Bojana Jokić, predsjednica LGBT Forum Progres.

<sup>506</sup> Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

<sup>507</sup> Više informacija na: <http://www.coe.int/en/web/help/home>.

<sup>508</sup> Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

<sup>509</sup> 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.

<sup>510</sup> LGBT Forum Progres, Crnogorski olimpijski komitet, Uprava za mlade i sport i Evropska gej i lezbijska sportska federacija.



diskriminacije LGBT populacije i promocije tolerancije prema LGBTI osobama“, a u 2014. i 2015. devet memoranduma između Ministarstva za ljudska i manjinska prava i opština. U nevladinom sektoru smatraju da su sporazumi dobra osnova za decentralizaciju aktivnosti ka ostalim gradovima. 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.<sup>511</sup>

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**. Nijesu završene sve planirane aktivnosti, ali je ostvarena značajna saradnja tokom pripreme četvrtog prajda.<sup>512</sup>

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**.<sup>513</sup>

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 institucija<sup>514</sup>, ali nije sprovedena predviđena kampanja o nediskriminaciji<sup>515</sup>.

**Baza LGBT eksperata je kreirana u 2016. godini**, sa značajnim kašnjenjem, a prema podacima iz Izvještaja Vlade obavljeno je deset konsultacija sa tim ekspertima.

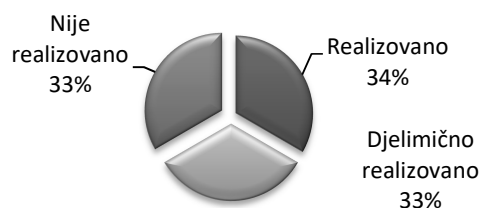
**Pravilnik o utvrđivanju medicinskih razloga za promjenu pola** usvojen je u novembru 2014. godine. Više osoba je trenutno u procesu medicinskih tretmana, dok je jedna osoba kompletirala tranziciju odnosno završila hirurške zahvate.<sup>516</sup>

### 3.7. PRAVO NA OSNIVANJE NOVIH SINDIKATA

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo aktivnosti u ovoj oblasti.**

*U ovoj oblasti jedna mjera je u potpunosti sprovedena, a jedna djelimično. Jedna mjera nije uopšte realizovana.*

*U svom zvaničnom izvještaju, Vlada ocjenjuje da su dvije mjere realizovane, dok se jedna sprovodi kontinuirano.*



Grafik 44: Realizacija mjera u oblasti 3.7 Pravo na osnivanje novih sindikata

<sup>511</sup> Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

<sup>512</sup> Ibid.

<sup>513</sup> Ibid.

<sup>514</sup> U 2013. godini sprovedeno je po pet seminara i radionica za 24 inspektora Uprave za inspeksijske poslove, dok je u 2014. sproveden isti broj seminara i obuka za 24 sudije za prekršaje. Tokom 2013. održan je jedan trening za zaposlene stručne radnike u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne i dječije zaštite, dok su u narednoj godini održana dva seminara i tri obuke za preko 50 predstavnika Ministarstva zdravlja, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva rada i socijalnog staranja, kancelarije Ombudsmana, ustanova socijalne i dječije zaštite i NVO.

<sup>515</sup> 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.

<sup>516</sup> Danijel Kalezić, Predsjednik Upravnog odbora Queer Montenegro.

Podaci za  
2017.  
godinu

U ovom izvještajnom periodu nije bilo novih relevantnih informacija koje bi uticale na realizaciju Akcionog plana u ovoj oblasti.

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 posjeduju<sup>517</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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“.<sup>518</sup>

U javnosti su više puta iznošene sumnje o stvarnoj reprezentativnosti određenih sindikata, od strane drugih sindikalnih udruženja, ali ove optužbe nijesu dobile institucionalni epilog.<sup>519</sup>

Registri reprezentativnih sindikata i sindikalnih organizacija objavljeni su na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja počev od 2013. godine i ažuriraju se jednom godišnje.

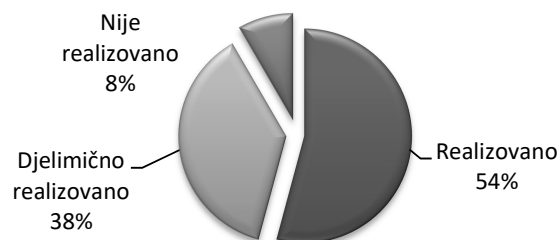
Vlada tvrdi da se propisi i međunarodni standardi vezani za osnivanje, postupak registracije i utvrđivanje reprezentativnosti sindikata objavljuju na sajtu nadležnog ministarstva i redovno ažuriraju, ali ovi podaci nijesu sistematizovani i dostupni na jednom mjestu.

### 3.8.A PRAVA DJETETA

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine sprovedene su kampanje za upoznavanje djece sa njihovim pravima, a posebna pažnja posvećena je upoznavanju sa ovlaštenjima Zaštitnika u prevenciji, promociji i zaštiti njihovih prava. Ipak, prema istraživanjima pojedinih NVO, crnogorsko društvo smatra da je fizičko kažnjavanje djece opravdano, iako je ono zakonom zabranjeno. Još uvijek nije donijet poseban program obuka za službenike u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija za postupanje prema maloljetnicima kojima je izrečena krivična sankcija.

*Prikupljeni podaci pokazuju da je u ovoj oblasti realizovano 13 mjera, djelimično realizovano devet mjera, dok dvije nijesu realizovane.*

*Sa druge strane, Vlada smatra da je devet mjera realizovano, a da se isto toliko realizuje kontinuirano. Dvije mjere su djelimično realizovane, dok četiri mjere nijesu realizovane.*



Grafik 45: Realizacija mjera u oblasti  
3.8 A Prava djeteta

<sup>517</sup> Ministarstvo rada i socijalnog staranja, rješenje broj: 007-151/16-3 i Ministarstvo pravde, zaključak broj: 01-UP173/16-2

<sup>518</sup> Srđa Keković, generalni sekretar Unije slobodnih sindikata Crne Gore.

<sup>519</sup> ND Vijesti, Inicijativa Vujanovića: Tjera Uniju slobodnih sindikata da opet skuplja potpise, Podgorica, 1. avgust 2014. godine.

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema podacima iz Izvještaja Vlade Crne Gore za prvu polovinu 2017. godine za primjenu NPA budžetska sredstva nisu jasno određena, nego se izdvajaju iz redovnog budžeta Ministarstvo rada i socijalnog staranja i donacija od međunarodnih organizacija.

Prema dostupnim informacijama, tokom prvih devet mjeseci 2017. godine, održane su dvije sjednice Savjeta za prava djeteta. Na sjednici održanoj u prvom kvartalu razmatran je Nacrt Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja sa Akcionim planom.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu **nije izrađivao poseban program obuka**, niti su organizovane obuke za sudije i tužioce za maloljetnike u cilju jačanja dijaloga među sudijama zemalja regiona i razmjene iskustava sa zemljama EU.

U cilju jačanja službe zaštite dječjih prava, u službi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, na određeno vrijeme zaposlena je jedna službenica, radi zamjene privremeno odsutne službenice.

Tokom ovog perioda nastavljeno je sa aktivnostima u oblasti zaštite dječjih prava, pa je tako nastavljeno distribuiranje brošure „UN Konvencija o pravima djeteta“, na jeziku razumljivom djeci, a publikovana je i nova brošura pod nazivom „Podizanje razumijevanja među djecom i mladima o OPCP-u“ (Fakultativnom protokolu o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju UN o pravima djeteta). U junu je Zaštitnik u saradnji sa fondacijom „Save the Children“, organizovao okrugli sto u cilju upoznavanja stručne javnosti sa značenjem i obavezama koje proizilaze iz tog protokola. Takođe, nastavljeno je i prikupljanje dječjih mišljenja o stepenu poštovanja UN Konvencije o pravima djeteta. U julu 2017.godine u sklopu redovne aktivnosti Dani Zaštitnika, predstavnici organizacione cjeline koje se bavi promocijom i zaštitom prava djeteta su obišli ustanove socijalne zaštite i dnevne centre u opštinama Berane i Rožaje. Osim toga, upriličene su posjete dječjim odjeljenjima i odjeljenjima pedijatrije u okviru zdravstvenih ustanova u ovim opštinama u cilju provjere uslova i organizacije pružanja zdravstvene zaštite djeci. Takođe su posjećeni dječji vrtići kao i Dom učenika u Beranama. Zaštitnik je omogućio da djeca mogu prijaviti zloupotrebe i neprimjerene sadržaje putem uspostavljenog „Hrabrog sandučeta“, kao i putem bloga, facebook stranica i e-maila. Pripremljen je Alternativni izvještaj Zaštitnika o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, a uz ovaj izvještaj pripremljen je i Izvještaj o primjeni ove konvencije koji su sačinili Zlatni savjetnici Zaštitnika. Tokom septembra mjeseca Zlatni savjetnici su prošli intenzivnu pripremu za odbranu Dječijeg izvještaja o stanju prava djeteta pred UN Komitetom za prava djeteta.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja izradilo je izvještaj za 2016. godinu o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite 2013-2017. Međutim, imajući u vidu da se pomenuta Strategija odnosi na period 2013-2017. godine, Ministarstvo nije dostavilo Akcioni plan za 2017. godinu, već se postojeći Akcioni plan odnosi na period 2015-2016. godine, pa ja samim tim dokument istekao.

Podaci o primjeni novr metodologije rada službenika centara za socijalni rad za

2017. godinu će biti dostupni na kraju ove godine.

Ministarstvo ne posjeduje Izvještaj o stanju u rezidencijalnim ustanovama za 2016. godinu, već godišnje izvještaje sačinjavaju ustanove socijalne i dječije zaštite početkom svake godine za prethodnu godinu.

Tokom prvih devet mjeseci **nije bilo kampanja u cilju podizanja svijesti javnosti o značaju porodice za dijete**, prednostima i značaju instituta hraniteljstva.

Još uvijek **nije donijet posebni program obuka za službenike u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija** obučениh za izradu pojedinačnih programa za postupanje prema maloljetnicima kojima je izrečena krivična sankcija. Tokom ovog perioda nije bilo obuka službenika, pa samim tim ni evaluacionih izvještaja o sprovedenim obukama. Vlada je navela da je kroz Horizontalni projekat Savjeta Evrope "Unapređenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i zatvorenih lica u Crnoj Gori" realizovana posjeta eksperata Savjeta Evrope koji su uradili analizu programa obuke za zatvorske službenike. Kroz TAEX instrument za 2017. godinu aplicirano je za obuke službenika koji postupaju prema maloljetnicima i ova aktivnost je odobrena od strane TAEX-a, ali se sa realizacijom kasni.

Prema podacima Vlade, analiza tretmana maloljetnika radi se na kvartalnom nivou, naročito u smislu postignutog stepena resocijalizacije i obrazovanja maloljetnika. Program tretmana maloljetnika usklađen je sa međunarodnim standardima naročito nakon donošenja priručnika za rad sa maloljetnicima, koji je donijet u okviru projekta „Pravda za djecu“ koji je realizovan od strane EU, Unicef i Ministarstva pravde.

Kada se radi o posebnim programima obuke za rad sa maloljetnicima koji se nalaze u pritvoru i kojima je izrečena krivična sankcija, kao i informacijama šta je sve realizovano iz navedenih programa, Ministarstvo pravde navodi da je ova mjera realizovana u 2014. godini i stoga nam ovo Ministarstvo nijer dalo podatke o realizaciji mjere u 2017. godini.

Krajem septembra 2017. godine, u JU Centar "Ljubović" u neposrednom vaspitnom radu sa djecom angažovano je 12 vaspitača, četiri stručna saradnika i tri saradnika. Tokom izvještajnog perioda održano je 11 obuka za 18 stručnih radnika, u cilju edukacije stručnih radnika zaposlenih u Centru za djecu i mlade "Ljubović".

Na kraju trećeg kvartala 2017. godine, **na institucionalnom tretmanu boravilo je osam izvršilaca krivičnih djela**<sup>520</sup>, dok je pet korisnika boravilo u Prihvatnoj stanici i jedan u Dnevnom boravku. Ovim korisnicima je od strane nadležnih sudova izrečena vaspitna mjera upućivanja u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa u trajanju od šest mjeseci do dvije godine. U ovom period su evidentirana su i dva povratnika.

Još uvijek **nije uspostavljena elektronska evidencija o vaspitnim mjerama i maloljetničkom zatvoru**, ali je Ministarstvo pravde predvidjelo sredsta za realizaciju

<sup>520</sup> Radi se o sljedećim krivičnim djelima: krivično djelo krađe i teške krađe, krivično djelo razbojničke krađe u sticaju sa krivičnim djelom laka tjelesna povreda, nasilničko ponašanje, krivično djelo izazivanje opšte opasnosti, krivično djelo oduzimanja motornog vozila i krivično djelo ubistvo u pokušaju.

ove mjere, koja bi do kraja 2017. godine trebalo da bude realizovana.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja navelo je da su u **11 opština osnovani dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju**, dok je broj djece koja su koristila usluge ovih centara u aprilu iznosio 178, u maju 187, u julu 17, a u avgustu 185. Informacije za preostala dva mjeseca nisu dostuone, dok uopšte nijesu dostavljene informacije o broju i vrsti usluga koje su pružene u ovim centrima.

Prema podacima Vlade, u prvoj polovini godine 2.033 učenika sa smetnjama u razvoju uključena su u sistem obrazovanja i vaspitanja od strane komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, dok je na svim nivoima obrazovanja (predškolsko, osnovno i srednje) evidentirano 4.692 djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Takođe, sproveden je monitoring primjene programa prelaska djece iz vrtića u osnovnu školu za sve opštine, a sastancima su prisustvovali vaspitači i stručni saradnici iz vrtića i škola iz svih opština.

Takođe, 23 člana iz četiri tima (Podgorica, Nikšić, sjever i jug) Mobilne službe za pomoć učenicima sa posebnim obrazovnim potrebama Zavoda za školstvo imali su 1.088 polusatnih aktivnosti pružanja podrške za 174 učenika.

Tokom prvih devet mjeseci 2017. godine održano je ukupno šest obuka članova komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, odnosno po dvije po regiji: sjevernoj, južnoj i centralnoj. Jedna obuka održana je od strane psihologa porodično/sistemskih terapeuta okupljenih pri NVO "Narativ", dok su drugu održale Jadranka Radulović iz Resursnog centra "Podgorica" i dr Sanja Borović. Obuke je pohađalo ukupno 148 članova komisija.

Generalno, podaci posljednjih istraživanja NVO pokazuju da društvo smatra da je nasilje u odnosima sa djecom opravdano, te da je dvije trećine djece u dobi do 14 godina doživjelo neki vid nasilnog vaspitanja, dok je svako treće dijete doživjelo fizičko kažnjavanje.<sup>521</sup> U odnosu na generalno stanje u oblasti zaštite dječjih prava, stanje se nije promijenilo u odnosu na prethodni period.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Ministarstvo rada i socijalnog staranja navelo je da je u toku izrada Izvještaja o implementaciji Nacionalnog plana akcija za djecu (NPA) 2013-2017 Akcionog plana za 2016. godinu, ali do trenutka zaključenja ovog izvještaja, isti nam nije dostavljen.

Savjet za prava djeteta, prema informacijama Ministarstva, održao je jednu sjednicu u 2016. godini.

Centar za za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je u 2016. godini jednu obuku za predstavnike sudstva i tužilaštva za maloljetnike u cilju jačanja dijaloga među sudijama zemalja regiona i razmjene iskustava sa zemljama EU. Prvog dana obuke prisustvovalo je šest predstavnika sudstva i jedan tužilac, dok je drugog dana prisustvovalo još devet učesnika, od kojih četiri tužioca i pet tužilačkih savjetnika.

U novembru 2016. godine **održana je godišnja konferencija Mreže Zlatnih savjetnika „Reci ne nasilju“**. Prema informacijama Vlade ova konferencija održava se uvijek krajem godine.

<sup>521</sup> Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

U periodu septembar-oktobar 2016. godine broj djece u dnevnim centrima po centru iznosio je: Ulcinj - 30 djece; Bijelo Polje - 21 dijete; Mojkovac - 3 djece; Pljevlja - 36 djece; Nikšić - 28 djece; Berane - 54 djece; Cetinje - 3 djece, Plav - 10 djece. U posljednja dva mjeseca 2016. godine usluge dnevnih centara je koristilo: Nikšić - 28 korisnika; Berane - 29 korisnika; Pljevlja - 19 korisnika; Plav - 10 korisnika; Mojkovac - 19 korisnika; Ulcinj - 19 korisnika.

Usluge Male grupne zajednice u sklopu JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa", u 2016. godini, koristilo je 5 korisnika.

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 inspeksijskog 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.<sup>522</sup>

Do 2016. godine Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je dvije konferencije<sup>523</sup> na kojima je učestvovalo 22 nosioca pravosudne funkcije.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

U instituciji Zaštitnika zaposlene su nove osobe koje se bave dječjim pravima, a u 2015. godini Zaštitnik je formirao „Mrežu zlatnih savjetnika“ koju čini 12 predstavnika devet škola, 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.

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.<sup>524</sup>

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**

<sup>522</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

<sup>523</sup> Regionalne konferencije pod nazivom: "Jačanje dijaloga i razmjena iskustva sudija i tužilaca za maloljetnike zemalja Zapadnog Balkana i EU"

<sup>524</sup> Komentar Ministarstva rada i socijalnog staranja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

**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.<sup>525</sup> 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 se sa osnivanjem **centara u više opština sa većim brojem stanovnika**<sup>526</sup>. 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**.<sup>527</sup> Asistenti u nastavi za tu djecu u toku 2016. godine su svoj rad obavljali uglavnom volonterski.<sup>528</sup> Zbog toga su krajem godine Zaštitnik i nevladine organizacije pozvali Vladu i nadležno ministarstvo da obezbijede naknade za asistente.<sup>529</sup> 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 nemogućnost 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.<sup>530</sup>

<sup>525</sup> Komentar Centra za djecu i mlade „Ljubović“ na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>526</sup> Jedan od primjera je opština Bar u kojem se osmu godinu kasni sa 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.

<sup>527</sup> 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.

<sup>528</sup> 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>.

<sup>529</sup> 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>.

<sup>530</sup> Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda o stanju prava djece u Crnoj Gori za 2015. godinu

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 savjetovaštu 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 preporučen tretman sa logopedom, psihologom ili defektologom, koji je nemoguće (zbog preopterećenosti) ostvariti u okviru Doma zdravlja – Razvojnog savjetovašta 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 pedijatar, što je ispod evropskog prosjeka**, a u pedijatrijskoj medicini najviše **nedostaju logopedi, fizioterapeuti, defektolozi, alergolozi, anesteziolozi i neurolozi**<sup>531</sup>. Prema podacima Instituta za javno zdravlje<sup>532</sup> u Crnoj Gori radi 26 pedijatar na 100 hiljada stanovnika, dok je u svijetu njihov prosjek 17. Iz Doma zdravlja u Podgorici saopštavaju da više od polovine pedijatar 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 znanja<sup>533</sup>. 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 škola<sup>534</sup>, 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%).<sup>535</sup> Ministarstvo prosvjete nedavno je najavilo izmjene nastavnog plana za osnovne i srednje škole, koje bi trebalo da predvidi smanjenje fonda časova, rasterećenje gradiva, odnosno zanimljivije i korisnije obrazovanje<sup>536</sup>.

**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 povređuje fizički i moralni integritet djeteta<sup>537</sup>. 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 NVO<sup>538</sup>. 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.

<sup>531</sup> Ovi podaci u saopšteni 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 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%20ana>.

<sup>532</sup> 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.

<sup>533</sup> Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

<sup>534</sup> Ibid.

<sup>535</sup> Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

<sup>536</sup> Kristina Mihailović, izvršna direktorica Udruženja „Roditelji“.

<sup>537</sup> 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.

<sup>538</sup> 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.

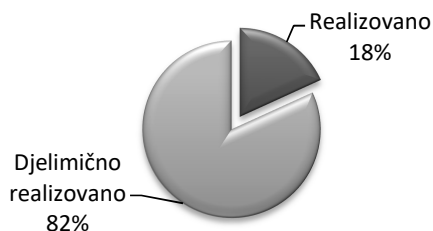


### 3.8.B PRAVA LICA SA INVALIDITETOM

Osmišljen je program obuke za lica sa invaliditetom koja prolaze kroz program stručnog osposobljavanja sa namjerom da se unaprijede njihovi kapaciteti. Pored toga, nastavljeno je sa aktivnostima na omogućavanju pristupa zgradama osobama sa invaliditetom. Zavod za zapošljavanje je inicirao je novu grant šemu u cilju podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom kroz su odobreni prvi projekti.

*Od ukupno 11 mjera iz ove oblasti, dvije su realizovane, dok je devet djelimično realizovano.*

*Prema Vladinim izvještajima, tri mjere su realizovane, šest se realizuje u kontinuitetu, a dvije mjere su djelimično realizovane.*



Grafik 46: Realizacija mjera u oblasti  
3.8 B Prava lica sa invaliditetom

Podaci za  
2017.  
godinu

Tokom izvještajnog perioda prema podacima Vlade, usvojeno je Uputstvo za pripremu i realizaciju individualnog tranzicionog plana (ITP) koje je obavezujuće za korišćenje u školama, a pored toga je snimljen i promovisan film "Ne odustajem". Urađen i ITP-2 koji se orijentiše na zapošljavanje svršenih učenika sa smetnjama u razvoju. Usvojena su dokumenata Standard zanimanja asistent u nastavi, Standard kvalifikacije asistent u nastavi i Ispitni katalog.

Tokom ovog perioda **osmišljen je program obuke za lica koja prolaze kroz program stručnog osposobljavanja** sa namjerom da se unaprijede njihove kompetencije za primjenu novih praksi u učionici. U toku prve polovine godine, ukupno 97 pripravnika, profesora razredne nastave, pedagoga, psihologa i defektologa prošlo je obuku.

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dostavljena je devet pritužbi po osnovu invaliditeta u prva tri kvartala 2017. godine. Postupak u pet predmeta je u toku, u dva predmeta je postupak obustavljen<sup>539</sup>, u jednom predmetu nije utvrđena povreda prava, a u jednom predmetu stranka je upućena na druga sredstva zaštite.

U cilju obezbjeđivanja pristupa osobama sa invaliditetom, Ministarstvo održivog razvoja i turizma navelo je krajem aprila da je u toku izvođenje radova na objektima: JZU Opšta bolnica u Nikšiću, JZU Dom zdravlja u Nikšiću, JZU Bolnica za plućne bolesti-Brezovik u Nikšiću, JZU Dom zdravlja "Dr Niko Labović" u Beranama i JZU Opšta bolnica u Beranama. Prema informacijama Vlade **završeni su radovi na obezbjeđivanju pristupa osobama sa invaliditetom Ekonomskom fakultetu.**

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je dostavilo informaciju da je, zaključno sa 30. septembrom 2017. godine, realizovano niz aktivnosti na obezbjeđivanju pristupa osobama sa invaliditetom u: Skupštini Crne Gore u Podgorici (I faza), Centru za socijalni rad u Podgorici, Poreskoj upravi u Podgorici, Domu zdravlja u Pljevljima -

<sup>539</sup> Jer je povreda otklonjena u toku postupka u jednom slučaju dok je u drugom slučaju riječ o preuranjenoj pritužbi.

služba laboratorije i rentgena, Domu zdravlja u Beranama -službi izabranog doktora za žene (I faza), Ekonomskom fakultetu u Podgorici, Osnovnom sudu u Podgorici i Fondu za zdravstveno osiguranje u Podgorici.

Prema dostupnim informacijama, u prvih devet mjeseci, izdata je 84 dozvola za gradnju u skladu sa uslovima za pristup i kretanje lica sa invaliditetom. Prema informacijama Vlade, **građevinska inspekcija obavila je 36 inspekcijskih kontrola izgradnje objekata** u prvoj polovini 2017. godine, **ali nije konstatovala nepravilnosti i odstupanja od revidovanog glavnog projekta u dijelu radova na projektovanim rampama i prilazima za pristup licima smanjene pokretljivosti.** Urbanistička inspekcija je u prvih šest mjeseci 2017. godine izvršila kontrolu 17 urbanističko-tehničkih uslova i glavnih projekata za izgradnju/rekonstrukciju objekata i tom prilikom nijesu konstatovane nepravilnosti. Ipak i pored toga, Zaštitnik, smatra da su osobe sa invaliditetom na marginama društvenih promjena i često su uskraćene za elementarna prava poput pristupa vitalnim društvenim resursima<sup>540</sup>.

Prema podacima Vlade, **u prvoj polovini godine ukupno je zaposleno 265 lica sa invaliditetom**, od toga 86 lica na određeno vrijeme, dok je 179 lica na neodređeno vrijeme, kod 175 poslodavaca. Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja<sup>541</sup>, u prvih devet mjeseci 2017. godine, mjere profesionalne rehabilitacije su se sprovodile u Podgorici, Pljevljima, Tivtu i Bijelom Polju. U mjere profesionalne rehabilitacije uključeno je 81 lice – od ovog broja 79 su lica sa invaliditetom, a dvoje je teže zapošljivih lica<sup>542</sup>.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma izradilo je spisak objekata u javnoj upotrebi u vlasništvu državne uprave, kao i analizu objekata organa državne uprave sa aspekta pristupačnosti licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom. S tim u vezi, definisano je 13 prioriternih objekata za prilagođavanje od čega je šest prilagođeno, dok je za pet završena tenderska procedura i izabrani su najpovoljniji ponuđači za izvođenje radova.

U prvoj polovini godine, Vlada izvještava, da je **Analizu pristupačnosti objekata u javnoj upotrebi uradilo pet opština**, dok su Akcioni plan prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom donijele dvije opštine. U cilju poboljšanja uslova za normalan život lica sa invaliditetom, pripremljena su četiri zakona nakon čijeg usvajanja je planirano usvajanje tri pravilnika, dok je do sada usvojen niz pravilnika koji bi trebalo da stvore bolji pravni okvir.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja dostavilo je Pravilnik za finansiranje posebnih

<sup>540</sup> Mina, *Osoba sa invaliditetom na marginama promjena*, Cafe del Montenegro, Podgorica, 6. maj 2017. godine. Više informacija na: <https://www.cdm.me/drustvo/osobe-sa-invaliditetom-na-marginama-promjena/>.

<sup>541</sup> Dostavljenih kao komentar na Drugi izvještaj o praćenju sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23

<sup>542</sup> U mjere koje se odnose na savjetovanje, podsticanje i motivisanje lica sa invaliditetom na aktivno traženje zaposlenja i utvrđivanje preostale radne sposobnosti, uključeno je 29 lica sa invaliditetom od čega je 14 žena i dvoje teže zapošljivih lica pri čemu je jedna osoba ženskog pola. U mjerama koje se odnose na pomoć u prihvatanju vlastite invalidnosti i upoznavanja sa mogućnostima uključivanja u osposobljavanje i rad, pomoć u izboru odgovarajućih profesionalnih ciljeva i razvijanje socijalnih spretnosti i vještina, uključeno je 36 lica sa invaliditetom od čega je 19 osoba ženskog pola. Ukupno 11 lica, od čega je pet žena, uključeno je u mjere koje se odnose na analizu konkretnog radnog mjesta i radnog okruženja lica sa invaliditetom, izradu plana prilagođavanja radnog mjesta i radnog okruženja za lica sa invaliditetom, izradu plana potrebne opreme i sredstava za rad za osobe sa invaliditetom. Šest lica sa invaliditetom, od čega su dvije osobe ženskog pola, je uključeno u mjeru koja se odnosi na praćenje lica sa invaliditetom na radnom mjestu nakon zaposlenja.

organizacija za zapošljavanje i finansiranje grant šema. Zavod za zapošljavanje Crne Gore je dostavio informaciju da je u prvih devet mjeseci odobreno finansiranje 41 projekta zapošljavanja lica sa invaliditetom.

U prvih šest mjeseci, donijeto je 575 rješenja o utvrđenom procentu/statusu lica sa invaliditetom, dok je u istom periodu bilo 18 donijetih rješenja o priznavanju prava na profesionalnu rehabilitaciju.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

Zaštitnik je u 2016. godini u radu imao šest predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta. U jednom predmetu data je preporuka (nije utvrđena diskriminacija, ali jesu nepravilnosti u vođenju biračkih spiskova), u dva predmeta nije nađena diskriminacija, niti povreda drugog prava, u jednom je povreda otklonjena u toku postupka pred Zaštitnikom, pa je postupak obustavljen, dok je u jednom predmetu postupak obustavljen zbog drugih procesnih smetnji. U jednom predmetu Zaštitnik nije mogao postupati jer je pritužba bila preuranjena.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja dostavilo je informacije o sprovođenju Akcionog plana Strategije za integracije lica sa invaliditetom u Crnoj Gori za 2016. godinu koji obuhvata pregled mjera i aktivnosti realizovanih u oblasti: pristupačnosti, participacije, jednakosti, zapošljavanja, obrazovanja i obuka, socijalne zaštite, zdravlja, kao i oblasti koja se odnosi na položaj organizacija osoba sa invaliditetom u civilnom društvu.

U okviru mjere uključivanja lica sa invaliditetom u mjere aktivne politike zapošljavanja, **uključeno je 29 lica sa invaliditetom u programe javnih radova** tokom 2016. godine. U istom periodu, bilo je **zaposleno 245 lica sa invaliditetom kod 181 poslodavca**. Na neodređeno vrijeme zaposleno je 65 lica sa invaliditetom, a na određeno vrijeme 180 lica. Za realizaciju programa profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom u 2016. godini utrošeno je 3.045.339,77 eura. U toku 2016. godine, realizovana su 53 projekta profesionalne rehabilitacije, aktivne politike zapošljavanja i zapošljavanja lica sa invaliditetom, za čiju realizaciju je utrošeno 982.695 eura. Upravni odbor Zavoda u decembru je odobrio finansiranje 30 projekata, u iznosu od 1.481.824,05 eura, čija realizacija je počela 10.01.2017. godine. Kroz odobrene projekte biće uključeno 221 lice sa invaliditetom i zapošljavanje 84,16 odsto ovih osoba, kojim se ostvaruju ciljevi javnog poziva.

**U pogledu pristupačnosti vršena je adaptacija 11 osnovnih škola i tri srednje škole.** U prethodnom periodu otvorena su tri dnevna centra za djecu sa smetnjama u razvoju. Sproveden je niz obuka zaposlenih u državnim organima u prethodnom periodu, a sproveden je i niz aktivnosti u koordinaciji sa predstavnicima NVO sektora.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Početkom 2014. godine izrađen je Inicijalni izvještaj o sprovođenju UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Imajući u vidu da je obaveza države bila da izvještaj podnese 2011. godine on je usvojen uz tri godine kašnjenja. U martu te godine, usvojen je Akcioni plan **Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom** u Crnoj Gori za 2014. i 2015. godinu. Izvještaji o realizaciji ovog Akcionog plana objavljuju se jednom godišnje, početkom tekuće za prethodnu godinu. Međutim, prema mišljenju NVO koje se bave ovom oblašću, ti izvještaji ne daju jasan pregled stanja jer u njima nema jasnih indikatora, niti izvora podataka, već se navode informacije o svim realizovanim aktivnostima u protekloj godini bez obzira da li se odnose na sprovođenje konkretnih mjera ili ne.

Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za period 2016 - 2020 i Akcioni plan za 2016 – 2017 su usvojeni tek u septembru 2016. godine. Prema mišljenju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG), prilikom izrade nove Strategije nije rađena analiza uticaja prethodne, nema navedenih efekata, izazova u realizaciji, problema i nerealizovanih mjera, te procjene u kojem je stepenu država realizovala prethodni dokument. Veliki broj mjera se ponavlja u ovoj Strategiji i u Akcionom planu u

odnosu na prethodnu Strategiju, što jasno pokazuje da prethodna strateška dokumenta nijesu realizovana u većoj mjeri.<sup>543</sup>

**Strategija inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja** (2014-2018) sa Akcionim planom za period 2014-2015 usvojena je krajem 2013. godine. Ministarstvo prosvjete tvrdi da se na njihovom sajtu mogu naći godišnji izvještaji o realizaciji tog Akcionog plana, ali ta dokumenta ipak nijesu dostupna.

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.<sup>544</sup> Na osnovu tog zakona u toku 2015. godine podnijeto je šest pritužbi Zaštitniku<sup>545</sup>, u tri slučaja je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukama, dok podaci za 2016. godinu nijesu dostupni.

**Iz UMHCG, ukazuju da nijesu prihvaćene sve preporuke ombudsmana, niti su izvršene sve pravosnažne presude kojima je utvrđena diskriminacija od strane sudova i naloženo da se otklone njene posledice**<sup>546</sup>. 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**.<sup>547</sup>

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 nijesu 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, nijesu urađeni u skladu sa zakonskim standardima<sup>548</sup>.

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 kažnjena<sup>549</sup>.

<sup>543</sup> Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

<sup>544</sup> Ibid.

<sup>545</sup> Izvještaj o radu Zaštitnika za ljudska prava za 2015. godinu.

<sup>546</sup> U ovoj organizaciji kao primjer navode da nisu prihvaćene preporuke Zaštitnika koje se odnose na Dom zdravlja Podgorica - Studentski centar i Montenegro Airlines.

<sup>547</sup> Ibid.

<sup>548</sup> 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.

<sup>549</sup> Zahtjev za UMHCG za slobodan pristup: informaciji sa spiskom investitora, projekatata, 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

**Nije moguće precizno utvrditi broj zaposlenih lica sa invaliditetom koje subvencionira država, jer se zvanični podaci razlikuju<sup>550</sup>.** 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 Izvještaja 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 poslodavaca<sup>551</sup>. 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.

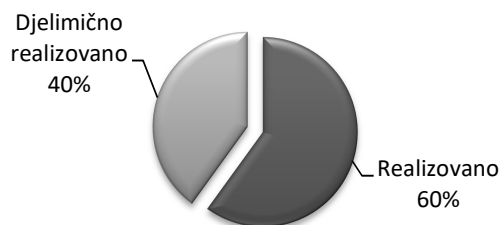
**Prema informacijama Ministarstva rada i socijalnog staranja, u mjere profesionalne rehabilitacije uključeno je 210 lica (205 lica sa invaliditetom i pet teže zapošljivih lica, od kojih 118 osoba ženskog pola (116 sa invaliditetom i dvije teže zapošljive).**

### 3.9. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

**Prema informacijama Vlade, obezbijedena su adekvatna sredstva za sve slučajeve pravne pomoći, na koju će biti utrošeno skoro pola miliona eura. Aktivnosti na promociji besplatne pravne pomoći u potpunosti su izostale u prvih devet mjeseci 2017. godine.**

*U ovoj oblasti tri mjere su realizovane, dok su dvije mjere djelimično realizovane.*

*Sa druge strane, Vlada je ocijenila jednu mjeru kao realizovanu, tri mjere se sprovode kontinuirano, dok je jedna mjera djelimično sprovedena.*



Grafik 47: Realizacija mjera u oblasti  
3.9 Besplatna pravna pomoć

<sup>550</sup> 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.

<sup>551</sup> Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama 0601- 100151-17.

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema podacima iz Izvještaja Vlade Crne Gore za prvu polovinu 2017. godine, godišnja analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći radi se jednom godišnje.

Prema informacijama Vlade **odobrena sredstva za advokate, vještake i besplatnu pravnu pomoć vode se zbirno i ta cifra ukupno iznosi preko 468 hiljada eura za 2017. godinu.** Vlada takođe navodi da je pomenuti iznos dovoljan za sve odobrene slučajeve besplatne pravne pomoći.

Sudski savjet je naveo da ne vrši aktivnosti na podizanju svijesti građana na bilo koju temu, ali da su u svim sudovima distribuirane brošure o pristupu službama za besplatnu pravnu pomoć, a navodi se da su Televizija Crne Gore i privatne televizije u više navrata organizovale priloge i gostovanja na ovu temu. Ipak, u NVO sektoru smatraju da je itekako neophodna dalja promocija ovog instituta, kao i da bi u slučajevima torture i diskriminacije svim žrtvama trebalo obezbijediti besplatnu pravnu pomoć, što do sada nije bio slučaj, osim ako se radi o licima lošeg socijalnog stanja.<sup>552</sup>

U prvih devet mjeseci 2017. Godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nije sprovodio obuke o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U 2016. godini nije bilo aktivnosti na podizanju svijesti građana o pravu na besplatnu pravnu 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 procjenjuje<sup>553</sup>, ali taj dokument ne sadrži preporuke za unaprijeđenje.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 promociji<sup>554</sup>. Međutim, tokom prvih deset mjeseci prošle godine Ministarstvo pravde nije promovisalo pravo na besplatnu pravnu pomoć<sup>555</sup>. U 2015. je urađena posebna brošura, a na internet stranicama osnovnih sudova je objavljena informacija o pristupu službama za besplatnu pravnu pomoć.

<sup>552</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

<sup>553</sup> 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.

<sup>554</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

<sup>555</sup> Ministarstvo nam nije dostavilo informacije za poslednja dva mjeseca prošle godine.

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 predmete<sup>556</sup>.

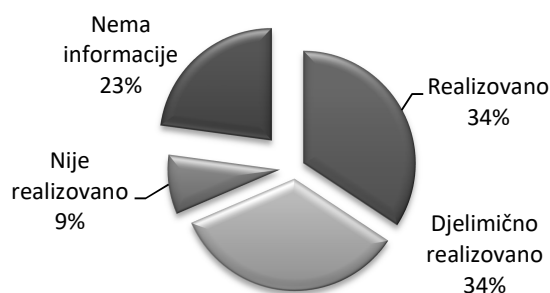
Treba više uključiti NVO u pružanje besplatne pravne pomoći, jer postojeće stanje znatno otežava njihov rad u slučajevima teških kršenja ljudskih prava, imajući u vidu da NVO ne mogu da pruže pravu pomoć tim licima.<sup>557</sup>

### 3.10.A ZAŠTITA PRAVA MANJINA I RAE POPULACIJE

Iako je Skupština Crne Gore nastavila da daje pozitivno mišljenje na rad Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, integritet i zakonitost rada ovog organa i dalje su upitni po mišljenju pojedinih NVO. Informacije o sprovođenju lokalnih akcionih planova za RAE populaciju i dalje ne postoje.

*U ovoj oblasti je realizovano 12 mjera, djelimično je realizovano 12, dok tri mjere nijesu realizovane. Za osam mjera ne postoje informacije na osnovu kojih bi se moglo procijeniti njihovo sprovođenje.*

*Prema ocjeni Vlade, 10 mjera je realizovano, 20 se realizuje u kontinuitetu, dok dvije mjere nijesu realizovane. Jedna mjera je djelimično realizovana, dok za jednu mjeru nije data ocjena.*



Grafik 48: Realizacija mjera u oblasti 3.10 A Zaštita prava manjina i RAE populacije

Podaci za  
2017.  
godinu

Ministarstvo prosvjete ne posjeduje informacije o broju sadržaja i realizovanih programa u osnovnom i srednjem obrazovanju u cilju afirmisanja načela građanskog obrazovanja i vaspitanja, u duhu tradicije, kulture i istorije manjina u nastavnom procesu. Dok je Zavod za školstvo u prvih devet mjeseci 2017. godini izradio program za pripremni vrtić za djecu RAE populacije kao i priručnik za vaspitače. U ovom periodu je sprovedena obuka 23 vaspitača u vrtićima, a u osnovnim školama uz pomoć Zavoda za školstvo upisano je 144 djece RAE populacije koji su prošli pripremni vrtić. Angazovani su i asistenati za izvođenje nastave predškolskog i osnovnog vaspitanja i obrazovanja Romskoj i Egipćanskoj djeci za 2017. godinu, a u saradnji sa Ministarstvom prosvjete je izrađen i Protokol o postupanju i prevenciji i od ranog napuštanja školovanja.

NVO koja se bavi zaštitom prava RAE populacije navodi da **u nastavnom procesu osnovnih škola ne postoje sadržaji koji adekvatno afirmišu tradiciju, kulturu i**

<sup>556</sup> Ova mjera je istekla još 2013. godine, pa nije dalje praćena ni u Vladinim Izvještajima.

<sup>557</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

**istoriju Roma, dok u srednjim školama ne postoji apsolutno nikakvi sadržaji i programi**<sup>558</sup>.

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava tokom aprila 2017. godine donio je odluku o raspodjeli sredstava, kojom je podržano 20 projekata koji se odnose na oblast muzike i folklor, sa iznosom od 110.855 eura i šest projekata koji se odnose na periodike, sa posebnim naglaskom na književnost manjina u iznosu od 53.800 eura. Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina objavio je dva časopisa za književnost kulturu i nauku, četiri knjige autora manjinskih naroda, a realizovane su i brojne druge muzičke, likovne, filmske i književne aktivnosti.

U toku prvih devet mjeseci 2017. Godine, Televizija Crne Gore (TVCG) emitovala je 125 informativnih emisija Lajmet i emisija Mozaiku na albanskom jeziku, 32 emisije Mostovi posvećena tradiciji, istoriji i kulturi svih manjinskih naroda u Crnoj Gori i 15 emisija "Savore" na romskom jeziku, koja je i dio programske šeme i realizuje se dva puta mjesečno<sup>559</sup>. Takođe, redakcija Radija Crne Gore (RCG) redovno organizuje emisije koje se realizuju na albanskom i romskom jeziku. Ipak, u NVO sektoru smatraju da se rad RTCG svodi samo na projektne aktivnosti, pa je samim tim emitovanje programa na romskom jeziku ograničavajuće i nedovoljno<sup>560</sup>.

Međutim, prema predstavnicima Bošnjačkog vijeća, **nijesu sve manjine srazmjerno, niti jednako zastupljene na Javnom servisu**<sup>561</sup>. Razlog za to je činjenica da je za pojedine manjinske narode izdvojeno sat vremena programskog sadržaja na nedjeljnom nivou i pola sata na dnevnom nivou, dok je za ostale manjinske narode, među kojima je i bošnjačka manjina, izdvojeno svega sat vremena na nedjeljnom nivou<sup>562</sup>.

Iako je u prvom kvartalu Uprava za kadrove utvrdila Upitnike za sprovođenje istraživanja koje će se realizovati u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Zavodu za socijalnu i dječiju zaštitu i Centrima za socijalni rad u cilju ažuriranja kadrovske evidencije, još uvijek **ne postoje informacije o zastupljenosti manjina u ovim organima**. Tokom izvještajnog perioda, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nije vršilo istraživanje o zastupljenosti manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi.

Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava dostavio je Skupštini Crne Gore izvještaj o radu za 2015. godinu u januaru 2017. godine. Odbor za ljudska prava i slobode razmotrio je pomenuti izvještaj i Skupštini proslijedio izvještaj sa predlogom zaključaka. Skupština je 28. marta 2017. godine donijela zaključak kojim se prihvata izvještaj. Iz NVO sektora ipak postoje brojne zamjerke na račun rada Fonda. Tako određene NVO smatraju da se pojedini članovi Fonda nalaze u konfliktu interesa, te da rade na nezakonit i netransparentan način.<sup>563</sup>

Informacije o broju djece iz RAE populacije koja su obuhvaćena predškolskim

<sup>558</sup> Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

<sup>559</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>560</sup> Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

<sup>561</sup> Komentar Bošnjačkog vijeća u Crnoj Gori na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>562</sup> Ibid.

<sup>563</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.



vaspitanjem i obrazovanjem i broju djece koja se upisuju u gradske škole, kao i broju djece kojoj su obezbjeđeni udžbenici i školski pribor za školsku 2017/2018 će biti dostupne u godišnjem izvještaju Minsitarstva prosvjete. Na kraju godine će takođe biti dostupne i informacije o stipendijama za srednjoškolce i student.

Pored toga, prema informacijama iz NVO sektora, još uvijek **nijesu isplaćene sve stipendije srednjoškolcima i studentima iz 2013. i 2014. godine**. Njih 13 je predalo pritužbu Ombudsmanu i pokrenuli su pitanje isplate<sup>564</sup>. Isti izvor navodi da je ovaj broj sve veći, ali da ne znaju kome da se obrate<sup>565</sup>.

U aprilu 2017. godine, Ministarstvo prosvjete je u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava organizovalo više sastanaka sa roditeljima djece romske i egipćanske populacije vezano za promociju upisa u prvi razred osnovne škole u Nikšiću, Herceg Novom i Beranama. Tokom posjeta roditeljima su podjeljene brošure o svim potrebnim informacijama o upisu djece u prvi razred osnovne škole. Brošure su rađene na romskom, albanskom i cmogorskom jeziku. Na svim tim sastancima je promovisan Mr Sokolj Beganaj koji je i održao predavanje, "važnost obrazovanja za Rome". U junu, Mr Sokolj Beganaj i studenkinja Fana Delija su razgovarali o važnosti obrazovanja sa učenicima/ama viših razreda Osnovne škole "Božidar Vuković Podgoričanin" u Podgorici. U septembru je u tri osnovne škole u Beranama, Bijelom Polju i Pljevljima organizovana promocija primjera afirmisanih i uspješnih, visokoobrazovnih pripadnika RAE populacije.

Centar za stručno obrazovanje je dostavio informaciju da je registrovano ukupno 119 polaznika za program osnovnog obrazovanja odraslih, ali nema podataka koliko je polaznika RAE populacije.

U prvih devet mjeseci ove godine, evidenciju Zavoda prijavljeno je 116 lica RAE populacije (55 žena i 61 muškarac), svima su predstavljena prava i obaveze nezaposlenih, kao i uslovi i mogućnosti zapošljavanja. Za svih 116 lica su urađeni planovi zapošljavanja. Zavod nije sprovodio kampanje o pravima i obavezama u oblasti zapošljavanja RAE populacije, a kada je riječ o broju medijskih objava o pravima i obavezama u oblasti zapošljavanja RAE populacije, Zavod nije dostavio konkretan podatak već je navedeno da se javnost informiše kroz medijska gostovanja predstavnika Zavoda.

U izvještajnom periodu, kroz projektne aktivnosti, pripadnici Roma i Egipćana uključeni su u pet programa obrazovanja za zanimanja baštovan, sobarica, rukovalac građevinskim mašinama, pomoćni kuvar i frizer u Podgorici, Beranama, Bijelom Polju i Tivtu<sup>566</sup>. U programe obrazovanja za ova zanimanja uključeno je 55 lica (29 žena i 26 muškaraca)<sup>567</sup>

Prema dostupnim podacima, nije bilo uključenih pripadnika Roma i Egipćana u

<sup>564</sup> Koalicija nevladinih organizacija Zajedno za inkluziju Roma i Egipćana.

<sup>565</sup> Ibid.

<sup>566</sup> Zavod za zapošljavanje je u 2017. godini korisnik sredstava iz Operativnog programa "Razvoj ljudskih resursa 2012-2013", namijenjenog jačanju socijalne inkluzije i zapošljivosti Roma i Egipćana, kroz uspostavljanje uslova za sticanje kvalifikacije za prvo zanimanje.

<sup>567</sup> I to: u Podgorici (programi obrazovanja za zanimanja baštovan -13 lica muškog pola, sobarica -10 žena, frizerka - pet žena), u Beranama (program obrazovanja za zanimanje rukovalac građevinskim mašinama - šest lica muškog pola), u Bijelom Polju (program obrazovanja za zanimanje sobar/ice četiri žene; pomoćni kuvar/ica -tri žene) i u Tivtu (programi obrazovanja za zanimanja baštovan -pet lica muškog pola, sobar/ica -devet lica (sedam žena)

programe obrazovanja i osposobljavanja za poznatog poslodavca. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo informaciju da je Zavod za zapošljavanje u prvih devet mjeseci 2017. godine objavio konkurs za izvođača obrazovanja i osposobljavanja odraslih i dva konkursa kojim su učesnici programa, između ostalih, prioritetno predviđeni i pripradnici RAE populacije. Međutim, nije bilo zainteresovanih poslodavaca za zapošljavanje pripadnika RAE populacije kroz ove programe.

Na sezonskim poslovima, u prvih devet mjeseci, **zaposlena su 49 lica RAE populacije (23 muškog i 26 ženskog pola)**, iz evidencije nezaposlenih biroa Bar, Bijelo Polje, Podgorica, Nikšić, Berane i Herceg-Novog, starosti od 15 i starijih. U NVO sektoru smatraju da se struktura zaposlenih mora mijenjati kroz donošenje posebnih mjera za upošljavanje Roma<sup>568</sup>.

U istom periodu realizovano je 11 lokalnih javnih radova, u Beranama, Bijelom Polju, Mojkovcu, Nikšiću, Podgorici, Herceg Novom i Tivtu, u koje je uključeno 19 lica RE populacije (tri žene) i jedan državni javni rad "Neka bude čisto", u koji je uključeno devet lica. Lica su zaposlena u skladu sa Uredbom o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica.

Institut za javno zdravlje nije vodio evidenciju o broju preventivnih zdravstvenih pregleda i prvih kontrolnih zdravstvenih pregleda pripadnika RE populacije<sup>569</sup>.

U dijelu preventive, Ministarstvo zdravlja nema informaciju o broju i vrsti edukativnog materijala i edukativno-informativnih radionica za pripadnike RAE populacije u oblasti zdravlja i zdravstvenih potreba. Isto se odnosi i na informacije o broju javnih poziva za pripadnike RAE populacije u oblasti zdravlja i zdravstvenih potreba. Sa druge strane, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navelo je da se u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, Crvenim krstom i domovima zdravlja svake godine organizuju preventivni pregledi za pripadnice romske i egipćanske populacije<sup>570</sup>.

Institut za javno zdravlje nije u posjedu informacije o broju pripadnika RAE populacije od 15 do 65 godina koje imaju izabranog doktora ginekologa, niti o pripadnicima koji imaju izabranog doktora. Iz Instituta su naveli da **834 djece do 15 godina, koja pripadaju RAE populaciji, imaju izabranog doktora za djecu - pedijatra**, na osnovu prava iz zdravstvene zaštite njihovih roditelja. Prema navodima Instituta za javno zdravlje, praćenje imunizacije među Romskom populacijom se ne vrši rutinski niti za tu populaciju postoji poseban registar zato što bi vođenje takvog registra predstavljalo diskriminišuću praksu i kao takvo je nedopustivo.

Nema podataka da su održane radionice u romskim o egipćanskim naseljima o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječije zaštite, dok nadležni organi navode da je ova mjera u potpunosti realizovana još u decembru 2015. godine, pa se iz tog

<sup>568</sup> Ibid.

<sup>569</sup> Prema informacijama dobijenim iz komentara Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Drugi izvještaj o praćenju sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23, od početka 2017. godine do 06.10.2017. godine organizovani su pregledi za 97 pripadnika RAE iz Berana, Bijelog Polja, Podgorice i Nikšića.

<sup>570</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Nacrt Drugog izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

razloga više ne vrši izvještavanje vezano za istu.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je organizovalo je kampanju u romskim naseljima o problem nasilja nad ženama i prisilnim brakovima RAE djevojčica u Ulcinju, Baru, Tivtu, Kotoru, Budvi i Cetinju. Iz Ministarstva su naveli da su kampanjom obuhvaćena sva naselja u ovim opštinama. Takođe, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je organizovalo u septembru, u saradnji sa Kancelarijom za borbu protiv trgovine ljudima, lokalnim samoupravama, Crvenim krstom Crne Gore, Centrima za socijalni rad, Romskim savjetom, i NVO Centar za romske inicijative, tri edukacije u Beranama, Bijelom Polju i Pljevljima.

Uprava policije u prvih osam mjeseci 2017. godine je podnijela devet krivičnih prijava za izvršeno krivično djelo vanbračna zajednica sa maloljetnikom. Žrtve su bile 10 lica od kojih je jedno muškog pola – četvoro lica je iz Rožaja, troje iz Berana i po jedno lice iz Podgorice, Bara i Herceg Novog<sup>571</sup>

Ne postoje podaci o broju i strukturi polaznica i broju i vrsti obuka organizovanih u cilju edukacije mladih pripadnika nacionalnih manjina i Romkinja kako bi se osnažile za bavljenje politikom, niti o broju pripadnika manjinskih naroda i RAE populacije koje se bave politikom.

Ne postoje informacije o broju ugovora sa precizno navedenim programskim sadržajima od javnog interesa za RAE populaciju.

**U cilju sprječavanja diskriminacije RAE populacije, formirana je radna grupa, koju čine predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalnog stanovanja, Ministarstva održivog razvoja i turizma i predstavnika dvije nevladine organizacije, koja priprema predlog uredbe o načinu i bližim kriterijumima za korišćenje sredstava za socijalno stanovanje.**

Za ovaj period ne postoje informacije o sprovođenju lokalnih akcionih planova za RAE populaciju u cilju uspostavljanja saradnje sa lokalnim samoupravama. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navodi da su lokalni planovi za RAE populaciju istekli skoro u svim opštinama, i Ministarstvo je u saradnji sa OSCEom pristupilo izradi Modela Lokalnog akcionog plana koji će krajem oktobra ili početkom novembra 2017. godine biti ponuđen opštinama na usvajanje. Dodatak pomenutom lokalnom akcionom planu biće unificirani obrazac za izvještavanje koji će biti dio godišnjeg izvještaja koje Ministarstvo priprema za Vladu Crne Gore.

Ne postoje ni informacije o broju zaposlenih lica RAE populacije u prvih devet mjeseci ove godine, a u cilju poštovanja afirmativne akcije prilikom zapošljavanja pripadnika RAE populacije u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnim službama.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni

Tokom 2016. godine procenat učešća sadržaja o manjinama i na jezicima manjina u ukupno proizvedenom sopstvenom programu TVCG bio je oko 2%, a u ukupno emitovanom programu oko 1%. U ovom periodu TVCG emitovala je 740 minuta sadržaja na romskom jeziku.

<sup>571</sup> Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Drugi izvještaj o praćenju sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23.

nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U posljednja dva mjeseca 2016. godine nije bilo informativnih kampanja u romskim i egipdanskim naseljima o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječije zaštite.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava navelo je da je u decembru 2016. godine, a u cilju osnaženja mlade pripadnike/ce nacionalnih i drugih manjinskih zajednica, a prvenstveno Romkinja i Egipćanki, za bavljenje politikom, organizovalo jednodnevnu edukaciju kojoj je prisustvovalo 17 učesnika/ca (od kojih četiri pripadnice romske i egipćanske populacije)<sup>572</sup>.

Tokom 2016. godine **Uprava policije je podnijela osam krivičnih prijava za osam izvršenih krivičnih djela koja se odnose na vanbračnu zajednicu sa maloljetnikom**, pri čemu su sve žrtve ženskog pola. Prema podacima Vladinog skloništa za žrtve trgovine ljudima, tokom 2016. godine su u pomenutom skloništu boravile tri maloljetne potencijalne žrtve trgovine ljudima, nedozvoljenog oblika sklapanja braka i prisilnog prosjačenja. U istom periodu tužilaštvu je podnijeta samo jedna krivična prijava zbog krivičnog djela vanbračne zajednice sa maloljetnikom. Tužilaštvo je u ovom slučaju podnijelo optužni predlog zbog ovog krivičnog djela, ali ne postoje informacije o rezultatu tog optužnog predloga.

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 pospješivanju 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 manjinama<sup>573</sup>. Međutim, **manjinski jezici se i dalje veoma rijetko koriste u javnim medijima, sudskim procesima i na lokalnom nivou**, u radu državnih institucija i preduzeća.<sup>574</sup> Nema podataka o broju naziva naselja, ulica i ostalih toponima koji su ispisani na jezicima manjina.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

Prema informacijama Vlade, državni organi su u najvećem broju slučajeva unijeli podatke 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 svim institucijama i organima, a na osnovu upitnika u kojima su se zaposleni izjasnili o nacionalnosti, zastupljenost manjina je 32%, dok za 2014. i 2015. godinu nema dostupnih informacija.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u 2014. godini potpisalo memorandume o saradnji i ostvarivanju manjinskih prava sa Univerzitetom Crne Gore, Unijom poslodavaca, Upravom za kadrove i Nacionalnim savjetima.

Urađena je **analiza normativnog okvira za rad Fonda za manjine**, mnogo kasnije nego što je bilo predviđeno, ali **nije javno dostupna**. U izvještajima Vlade navedeno je da analiza sadrži preporuke za izmjenu normativnog okvira koje nijesu realizovane. **Razmatranje Godišnjih izvještaja o radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava od strane Skupštine uveliko kasni**. Tako su izvještaji za 2012. i 2013. godinu usvojeni tek 2015. godine, dok je izvještaj za 2014. usvojen 2016. godine. Izvještaj za 2015. godinu nije dostavljen Skupštini na razmatranje do kraja 2016. godine. U Fondu su zaposlena

<sup>572</sup> Ibid.

<sup>573</sup> Precizniji podaci o procentu zastupljenosti programskog radio i TV sadržaja o manjinama i na jezicima manjina nisu dostupni.

<sup>574</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

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.<sup>575</sup> 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.<sup>576</sup>

**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. Nijesu 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 emisije 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.<sup>577</sup> 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 nijesu sprovedene kampanje iz oblasti zapošljavanja RAE.** Jednom nedjeljno na državnom javnom servisu emitovana je emisija koja se bavi problemima zapošljavanja uopšte, a od maja se i u „Dnevnim novinama“ redovno informiše javnost o aktivnostima Zavoda za zapošljavanje.

U 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.<sup>578</sup>

**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

<sup>575</sup> Ibid.

<sup>576</sup> Komentar Vrhovnog državnog tužilaštva na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>577</sup> Komentar Ministarstva prosvjete na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>578</sup> Ibid.

prvih šest mjeseci 2016. godine obavljeno je 56 preventivnih pregleda, 3.585 prvih pregleda i 1.966 kontrolnih pregleda, dok za drugu polovinu godine nijesu dostavljeni podaci. Podaci o broju uputa na sekundarni i tercijarni nivo nijesu dostavljeni, a u posljednjem Vladinom izvještaju se navodi da se za sve građane vode jedinstvene zbirke podataka bez podjele po nacionalnoj pripadnosti, pa nema posebnih podataka za RAE populaciju. **Istovremeno, Vlada u svom izvještaju navodi da je na kraju 2016. godine 68% RE populacije imalo izabranog doktora, 42% djece izabranog pedijatra, dok je 60% žena izabralo svog ginekologa,** da se vakcinacija i imunizacija sprovode u kontinuitetu<sup>579</sup>. Izvršena je terenska vakcinacija djece u obuhvatu od 92%.<sup>580</sup> 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.<sup>581</sup>

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 nijesu dostupni**, pa samim tim nije poznat efekat sprovedenih obuka i kampanja.

Oснаživanje pripadnika 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 pripadnika RAE populacije koje su aktivno uključene u politički život. Iz nevladinog sektora ukazuju da **nema političke volje da se obezbijedi zastupljenost ove populacije u Skupštini**.<sup>582</sup>

Tokom 2016. na RTCG su emitovane 24 emisije na romskom jeziku<sup>583</sup>. 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 populaciju<sup>584</sup>, ali podaci o njihovom sprovođenju nijesu dostupni javnosti.

### 3.10.B PRAVA RASELJENIH LICA

**Period prvih devet mjeseci 2017. godine karakteriše nedostatak informacija institucija i organa vezano za probleme raseljenih lica (RL) i interno raseljenih lica (IRL). Ipak, prema onim podacima su sačinjeni, aktivnosti na zbrinjavanju RL i IRL u najvećoj mjeri su se dešavale kroz izgradnju stambenih jedinica. Nije primijećen značajniji napredak u dijelu zapošljavanja i pristupa zdravstvenim uslugama za ova lica.**

<sup>579</sup> 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.

<sup>580</sup> Komentar Ministarstva zdravlja na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>581</sup> Komentar Instituta za javno zdravlje na Nacrt Izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

<sup>582</sup> Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u Građanskoj alijansi.

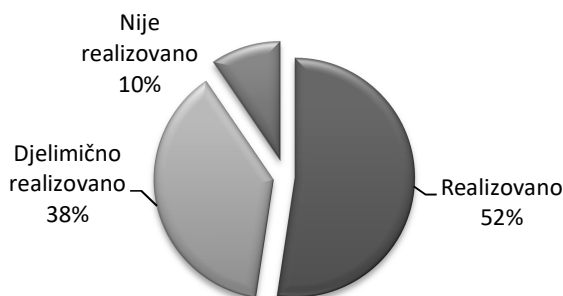
<sup>583</sup> Ova emisija se emituje svake druge nedjelje, a reprizira se dva puta nedjeljno i emituje u okviru satelitskog programa.

<sup>584</sup> U pitanju su opštine Berane, Bijelo Polje, Ulcinj, Herceg Novi, Nikšić, Tivat i Kotor.

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, dok dvije mjere nijesu realizovane.*

*Vlada je pet mjera ocijenila kao realizovane, dok je za 11 navela da se realizuju u koninuitetu. Dvije mjere ocijenjene su kao nerealizovane nerealizovanih mjera, dok tri mjere nijesu obuhvaćene Vladinim izvještajima.*



Grafik 49: Realizacija mjera u oblasti 3.10 B Prava raseljenih lica

Podaci za  
2017.  
godinu

Podaci o raseljenim licima su uglavnom dostupni samo za prvu polovinu 2017. godine, a u velikom broju nema podataka o sprovođenju reformi u ovoj oblasti.

Tokom prve polovine ove godine **nije bilo sastanaka Regionalne tehničke grupe za pribavljanje dokumentacije** (Sarajevski proces), a informacije o broju raseljenih (RL) i interno raseljenih lica (IRL) koja su pribavila neophodna dokumenta, odnosno podnijela zahtjev za regulisanje statusa će prema navodima Ministarstva unutrašnjih poslova biti objavljena u Vladinom izvještaju početkom 2018. godine.

U prvih šest mjeseci podnijeto je 85 zahtjeva za naknadni upis u matični registar rođenih, od kojih je 81 riješeno (79 usvojeno, 2 odbačeno), dok su u proceduri četiri zahtjeva. Na osnovu rođenja u zdravstvenoj ustanovi podnijeto je 3.570 zahtjeva, od kojih je riješeno 3.549 zahtjeva (3.484 zahtjeva je usvojeno, 1 obustavljen, 64 odbačena), dok je u proceduri još 21 zahtjev.

Ne postoje informacije o broju identifikovanih ekstremno ugroženih porodica i lica sa invaliditetom koji ne mogu da pribave dokumenta, niti o broju ovih lica kojima je pružena pomoć u pribavljanju dokumenata.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja navelo je da su sve aktivnosti u vezi kampanja i organizovanih skupova za RL i IRL o uslovima za ostvarivanje prava u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti i drugim pravima završene još 2016. godine, pa se samim tim ove aktivnosti ne realizuju u 2017. godini.

Još uvijek ne postoje nove informacije o broju upisane djece iz grupe RL i IRL za ovaj period.

Prema nepotpunim informacijama, u prvih devet mjeseci, Institut za javno zdravlje je

održao 23 radionice za pripadnike RAE populacije u Crnoj Gori o mogućnostima korišćenja zdravstvenih usluga<sup>585</sup>. Međutim, Institut nije naveo da li se radi o RL i IRL. Nema podataka o broju i vrsti publikovanog edukativnog materijala iz oblasti zdravlja i zdravstvenih potreba, dok Institut za javno zdravlje ne vodi evidenciju o broju raseljenih i interno raseljenih lica koja su koristile usluge savjetovaništa u centrima za podršku raseljenim i interno raseljenim licima.

Institut nema ni informaciju o broju pripadnika populacije RL i IRL od 15 do 65 godina koje imaju izabranog doktora - ginekologa, kao ni o broju RL i IRL koja imaju izabranog doktora. Pored toga, ne postoji evidencija o broju djece do 15 godina populacije RL i IRL koja imaju izabranog doktora za djecu - pedijatra, niti o broju djece RL i IRL kod kojih je obavljena obavezna vakcinacija.

**Na evidenciju nezaposlenih lica u prvih devet mjeseci je prijavljeno 36 IRL i 15 RL.** U istom periodu obavljani su razgovori i urađeni planovi zapošljavanja za sva novoprijavljena lica.

Zavod za zapošljavanje je dostavio informaciju da je u prvoj polovini 2017. godine Zavod za zapošljavanje je donio odluku o izboru izvođača programa aktivne politike zapošljavanja u 2017. godini.

Zavod je pripremio i objavio javne konkurse za izbor izvođača programa aktivne politike zapošljavanja, a u toku je izbor izvođača. U trećem kvartalu 2017. godine sedam interno raseljenih i tri raseljena lica su uključena u programe aktivne politike zapošljavanja.

U prvih devet mjeseci, Zavod za zapošljavanje nije organizovao okrugle stolove u cilju podizanja svijesti poslodavaca o pravu na rad i zapošljavanju RL i IRL i lica sa statusom stranca. Prema podacima Vlade, trenutno je **19 poslodavaca uključeno u programe aktivne politike zapošljavanja RL i IRL i lica sa statusom stranca.**

Zavod za zapošljavanje je kroz svoje redovne aktivnosti informisao RL i IRL o pravima po osnovu nezaposlenosti i rada, a iz ovog organa navedeno je da se u prvih devet mjeseci na evidenciji Zavoda po ovom osnovu nalazilo četvero novoprijavljenih raseljenih i 27 interno raseljena lica.

Prema podacima Vlade, u maju 2017. godine zvanično je **počela izgradnja 51 stambene jedinice od ušteda koje su nastale tokom implementacije Regionalnog stambenog programa.** Rok izgradnje je 10 mjeseci.

Prema istom izvoru u ovom periodu 170 djece pohađa predškolsko obrazovanje. U Podgorici, Beranama i Nikšiću formirani su timovi za prevenciju ranog napuštanja školovanja koji zasijedaju na mjesečnom nivou, a u toku je i izrada protokola o ranom napuštanju školovanja kako bi se prevenirali postojeći rizici. Trenutno je obezbijeđen prevoz za 300 učenika, a za svu djecu su obezbijeđeni besplatni udžbenici.

<sup>585</sup> Informacije se odnose samo na prva četiri mjeseca 2017. godine, dok za preostala dva nijesu dostavljene informacije.



Anketiranje učenika IX razreda osnovne škole sprovodi se svake godine u cilju poboljšanja kvaliteta usluga. Afirmativnom akcijom u prvi razred upisano je 47 učenika, dok u srednjim školama nastavu pohađaju 104 učenika. Pored toga, realizuju se tutorski časovi za 15 učenika, koje sprovodi 11 nastavnika - tutora.

Zavod za zapošljavanje nije sprovodio aktivnosti posvećene stručnom osposobljavanju RL i IRL kako bi im se obezbijedile bolje mogućnosti zapošljavanja.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u periodu od 7. novembra 2009. godine (datum stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o strancima), zaključno sa 16. junom 2017. godine, RL i IRL su podnijela ukupno 14.377 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 13.885 zahtjeva, dok je po 492 zahtjeva postupak u toku. Pored toga, od 1. januara 2008. godine kada je počela primjena Zakona o crnogorskom državljanstvu do 1. juna 2017. godine ukupno 1.064 RL sa prostora bivše SFRJ dobilo je državljanstvo Crne Gore, dok su u radu tri zahtjeva za lica kojima su izdate garancije.

Prema informacijama Vlade, u februaru je **otpočela izgradnja 94 stambene jedinice u opštini Berane**, a dodjela ključeva se očekivala u septembru 2017. godine. Međutim, nema informacije da je ovo i realizovano.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je dostavilo informaciju da je u prvih devet mjeseci 2017. godine za rješavanje stambenog pitanja apliciralo ukupno 196 porodica za rješavanje stambenog pitanja u okviru Regionalnog stambenog projekta.

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U poslednja dva mjeseca 2016. godine podniet je ukupno 41 zahtjev za izdavanje dozvole za stalni boravak, od kojih su tri riješena, dok je postupak u toku za preostalih 38 zahtjeva.

Svi Centri za socijalni rad naveli su da u posljednja dva mjeseca 2016. godine nije bilo identifikovanih ekstremno ugroženih porodica i lica sa invaliditetom koji ne mogu da pribave dokumenta.

U posljednja dva mjeseca 2016. godine u evidenciju nezaposlenih lica prijavijeno je šest IRL/RL (pet interno raseljenih i jedno raseljeno lice). U istom periodu, obavljeni su razgovori i urađeni planovi zapošljavanja za sva novoprijavljena lica.

U 2016. godini nije bilo javnog poziva za rješavanje stambenog pitanja u okviru Regionalnog stambenog projekta, pa samim tim ni podnijetih aplikacija.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 nijesu dostavila neophodnu dokumentaciju, odnosno pasoš države porijekla, zbog čega njihov status još uvijek nije riješen. U najvećem broju slučajeva se radi o licima koja ne mogu da pribave dokumentaciju jer nijesu upisani u matičnim registrima u Crnoj Gori ili zemlji porijekla, i potrebni su dodatni naponi da bi se njihova dokumentacija kompletirala. U tom djelu UNHCR posebno podržava saradnju MUP-a Crne Gore i MUP-a Kosova, čiji mobilni timovi su više puta dolazili u Crnu Goru radi upisa u matične registre do sada neupisanih lica.<sup>586</sup>

**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.**<sup>587</sup>

Iz UNHCR su naveli da je **MUP u toku prošle godine bio efikasniji u rješavanju predmeta**.<sup>588</sup> 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 nijesu 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.

<sup>586</sup> Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

<sup>587</sup> Ibid.

<sup>588</sup> Ibid.

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 mjere<sup>589</sup>. **Problem zdravstvene zaštite aktuelan je za 945 lica koja čekaju na rješavanje njihovog statusa, i u 2016. godini je došlo do pogoršanja u djelu pristupa zdravstvenoj zaštiti.** Naime, izmjenama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da ukoliko ova lica žele da ovjere zdravstvenu knjižicu, moraju dostaviti dokaz, odnosno uvjerenje da nijesu osiguranici u drugoj državi, što stvara dodatne komplikacije ili čak nemogućnost za pristup zdravstvenoj zaštiti. Takođe, i lica koja su dobila status stranca sa privremenim boravkom nailaze na izazove u pristupu zdravstvenoj zaštiti zbog nemogućnosti pristupa tržištu rada, kroz koji i stižu pravo na zdravstvenu zaštitu.

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 projekta<sup>590</sup> **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.<sup>591</sup>

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 zemljištu<sup>592</sup>. U UNHCR-u navode da **postoje zakonske prepreke za raseljena lica da steknu vlasništvo nad zemljištem, na kome ne postoji stambeni objekat**, ali da u praksi nijesu identifikovali lica koja nijesu mogla da budu stambeno zbrinuta zbog ovog ograničenja.<sup>593</sup>

<sup>589</sup> 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.

<sup>590</sup> IPA 2011 "Identifikovanje trajnih rješenja za interno raseljena lica i stanovnike kampa na Koniku".

<sup>591</sup> Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

<sup>592</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu.

<sup>593</sup> Predstavništvo UNHCR-a u Crnoj Gori.

### 3.11. PROCESUIRANJE ZLOČINA IZ MRŽNJE

U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo aktivnosti u ovoj oblasti.

Podaci za  
2017.  
godinu

U ovom izvještajnom periodu nije bilo novih relevantnih informacija koje bi uticale na realizaciju Akcionog plana u ovoj oblasti.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 cijeniti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

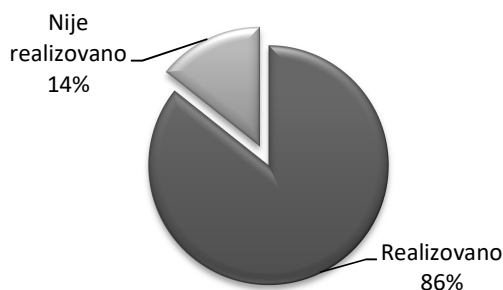
U dijelu procesuiranja krivičnih djela koja su izvršena iz mržnje, ne postoje zvanični podaci jer, kako navodi Sudski savjet, Pravosudni informacijski sistem (PRIS) se ne može pretraživati po krivičnim djelima počinjenim iz mržnje.

### 3.12. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA

U prvih devet mjeseci 2017. godine usvojene su izmjene Zakona o zaštiti ličnih podataka, koje se odnose na video nadzor. Agencija je nastavila sa jačanjem sopstvenih kapaciteta kroz zapošljavanje i obuku kadrova, a sprovedene su i aktivnosti na informisanju zaposlenih u drugim državnim organima i institucijama o obavezama, kao i građana o njihovim pravima u dijelu zaštite ličnih podataka.

*U ovoj oblasti, od ukupno sedam mjera, šest je realizovano, dok jedna mjera nije realizovana.*

*Vlada je tri mjere ocijenila kao realizovane, dok za tri navodi da se realizuju kontinuirano. Za jednu mjeru nema ocjene jer ista dopijeva tek u drugoj polovini 2017. godini.*



Grafik 50: Realizacija mjera u oblasti 3.12. Zaštita ličnih podataka

Podaci za  
2017.  
godinu

Skupština Crne Gore usvojila je izmjene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 28. marta 2017. godine, a izmjene se prvenstveno tiču video nadzora. Najbitnije izmjene odnose se na uvođenje obaveze rukovodioca zbirke ličnih podataka da dobije saglasnost nadzornog organa ukoliko planira da uvede video nadzor javne površine, kao i na skraćivanje roka za obavezno čuvanje evidencije video

nadzora sa godinu dana na šest mjeseci.

Iako je izmjene Zakona trebalo da slijede nakon sačinjene analize, MUP je dostavio samo analizu iz 2015. godine, što navodi na zaključak da nije rađena nova analiza.

Prema zvaničnim podacima održana je jedna obuka u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, kao i obuke u svim državnim tužilaštvima. Obuke su bile posvećene mjerama tajnog nadzora sa aspekta zaštite ljudskih prava prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, kao i implementaciji sporazuma Crne Gore i EUROJUST-a. Obukama je prisustvovalo 70 polaznika, među kojima su bili sudije i tužioci, kao i zaposleni u tim organima.

Potpune informacije o ukupnom broju prigovora za zaštitu ličnih podataka nijesu dostupne, u prvoj polovini 2017. godine **donijeto četiri rješenja po prigovorima i osam mišljenja, a izdato 13 saglasnosti za uvođenje video nadzora.** U ovom periodu nije bilo preporuka, niti je bilo izdatih saglasnosti za iznošenje podataka iz Crne Gore. Pored toga, u ovom izvještajnom periodu dostavljeno je 56 zbirki od 21 rukovaoca. Agencija je ukupno izvršila 59 nadzora, od kojih 34 vanrednih, 16 redovnih nadzora i devet ponovljenih kontrolnih nadzora.

Agencija je zaposlila devet novih radnika u cilju unapređenja kapaciteta ovog organa<sup>594</sup>.

Agencija je takođe navela da je održana jedna TAIEX radionica posvećena zaštiti ličnih podataka, koju je pohađalo 80 službenika državne uprave koji rade na poslovima prikupljanja i obrade ličnih podataka.

Tokom marta 2017. godine, Agencija je izradila godišnji izvještaj o radu za 2016. godinu i isti je objavljen na sajtu Agencije.

U ovom periodu održano je pet seminara/predavanja posvećenih boljoj informisanosti građana o pravu na zaštitu ličnih podataka i to u: Opštini Danilovgrad, Opštini Herceg Novi i JU SMŠ Mladost Tivat, u Srednjoj stručnoj školi u Pljevljima, kao i u Gimnaziji "Tanasije Pejatović" u Pljevljima. Takođe, Agencija je navela da je priručnik „Obrada ličnih podataka i proaktivan pristup informacijama i upustvo za prijavljivanje zbirki podataka“ oštampao i distribuirao se korisnicima Zakona.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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.<sup>595</sup> Takođe, Agencija

<sup>594</sup> Zaposleni su: pravni savjetnik i savjetnik za saradnju sa rukovodocima u Odsjeku za predmete i žalbe, tri savjetnika u Odsjeku za slobodan pristup informacijama, tehnički sekretar, arhivar dokumentarista i operator za unos podataka.

<sup>595</sup> 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,

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.<sup>596</sup>

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 podataka<sup>597</sup>.

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.

---

*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>.

<sup>596</sup> Jelena Jovanović, *Neki ne smiju da krenu na kamere*, Vijesti, Podgorica, 14. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/komentari/tema/neki-ne-smiju-da-krenu-na-kamere-193826>. Jelena Đonović, *Kotor: Hoće li neko odgovorati za nezakonito postavljene kamere*, Vijesti, Podgorica, 15. decembar 2016. godine. Više informacija na: <http://www.vijesti.me/tv/kotor-hoce-li-neko-odgovarati-za-nezakonito-postavljene-kamere-916442>.

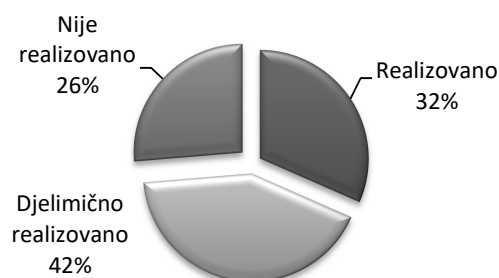
<sup>597</sup> Agencija je za dvije različite mjere navela iste obuke, u Vladinom izvještaju informacije o obukama se razlikuju od onih koje nam je dostavila Agencija, pa je Vlada za jednu mjeru navela veći broj obuka, dok je za drugu navela da nije bilo obuka.

## 4. SARADNJA SA NVO

U prvoj polovini 2017. godine usvojena su nova zakonska rješenja kojima se definišu način rada i finansiranje NVO iz javnih izvora, uz protivljenje velikog broja nevladinih organizacija. Članovi Vladinog Savjeta za saradnju sa NVO iz reda nevladinih organizacija i dalje bojkotuju ovo radno tijelo.

*U ovoj oblasti realizovano je šest planiranih mjera, osam je djelimično realizovano, dok pet mjera nije realizovano.*

*I Vlada je šest mjera ocijenila kao realizovane, četiri mjere se realizuju kontinuirano, dok četiri mjere nisu realizovane. U izvještajima Vlade nema informacija o realizaciji pet mjera.*



Grafik 51: Realizacija mjera u oblasti IV Saradnja sa NVO

### 4.1. ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Podaci za  
2017.  
godinu

**Nova zakonska rješenja kojima se definiše rad odnosno finansiranje NVOa usvojena su u izvještajnom periodu uprkos protivljenju velikog dijela NVO sektora.**

Prema navodima nevladinih organizacija, predlogom Zakona o nevladinim organizacijama i predlogom Zakona o igrama na sreću se u velikoj mjeri ugrožava rad nevladinog sektora jer ova rješenja podrazumjevaju drastično smanjenje finansijske podrške iz državnog budžeta projektima civilnog društva<sup>598</sup>. I pored toga što je 198 nevladinih organizacija premijeru uputilo inicijativu za povlačenje predloga, Vlada je ipak krajem marta 2017. godine usvojila pomenuta zakonska rješenja.

Radna grupa još uvijek radi na podzakonskim aktima kojima su bliže uređeni kriterijumi i postupak raspodjele sredstava za projekte i programe nevladinih organizacija. Prema navodima Ministarstva finansija, podzakonski akti su bili na javnoj raspravi<sup>599</sup>.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

**Još uvijek nijesu 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 sprovodili 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.

<sup>598</sup> M.Č. Povlačenje zakona traži 198 NVO, Dan, 27. aprila 2017. godine

<sup>599</sup> U pitanju su: Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs, Uredba o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa i uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije.

Važno je napomenuti da su NVO imale priliku da posljednji put vide nacrt zakona još prije gotovo godinu dana, nakon čega je mijenjan.<sup>600</sup> Kašnjenje sa usvajanjem izmjena ovog zakona prourokovalo 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.

## 4.2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Podaci za  
2017.  
godinu

Prema odredbama usvojenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO, Komisija za raspodjelu sredstava za programe i projekte NVO mora biti obrazovana do 1. februara 2018. godine. Kako komisija nije još uvijek osnovana, nije bilo moguće ni jačati njene kapacitete i organizovati obuke za njene članove o načinu ocjenjivanja projekata, odnosno programa NVO.

U novom sazivu Vlade, Kancelarija za saradnju sa NVO sektorom prešla je u nadležnost Ministarstva javne uprave. Prema informacijama koje je dostavilo Ministarstvo javne uprave, na kraju trećeg kvartala 2017. godine u Kancelariji za saradnju sa NVO rade tri zaposlena..

U prvih devet mjeseci 2017. godine zaposleni u Kancelariji za saradnju sa NVO sektorom su pohađali ukupno šest obuka. Iz Vlade tvrde da su ostvareni bolji rezultati nakon obuka i da se kontinuirano radi na poboljšanju rada Kancelarije, ali nema informacije na čemu baziraju ovakve ocjene.

Od nadležnih institucija nismo dobili informacije da li je bilo dodatnih izmjena na sajtu Kancelarije za saradnju sa NVO sektorom, a Ministarstvo javne uprave navodi da se sajt redovno ažurira.

**U prvih devet mjeseci 2017. godine, kao i u prethodnoj godini, Savjet za saradnju sa NVO sektorom nije održavao sastanke jer bojkot većine članova ovog tijela i dalje traje.** Samim tim, nije bilo ni aktivnosti u cilju edukacije članova Savjeta. Članovi Savjeta, koji su u bojkotu, obratili su se i premijeru Markoviću pismom u kojem su naveli zahtjev da se imenuje novi predsjednik Savjeta, kao i da se u ime Vlade imenuju visoki državni službenici. Pored toga traženo je i da se u Savjetu omogući rasprava o izmjenama Zakona o nevladinim organizacijama, kao i da se otvori proces javne rasprave o Strategiji razvoja civilnog društva. Međutim, premijer Marković nije odgovorio na ovo pismo.<sup>601</sup>

Podaci za  
2016.  
godinu  
dostavljeni  
nakon  
objavljivanja  
prethodnog  
izvještaja

U posljednja dva mjeseca 2016. godine nije bilo održanih sastanaka Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija zbog bojkota rada 10 od 11 članova - predstavnika NVO sektora.

<sup>600</sup> Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

<sup>601</sup> VI.O, *Savjet za razvoj NVO blokiran devet mjeseci*, Dan, 15. Maj 2017. godine



Pošto nije bilo izmjena zakonskog okvira, nije obrazovana nova Komisija za raspodjelu sredstava za programe i projekte NVO, pa samim tim nijesu 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 Kancelarije<sup>602</sup>, što je tehnički **unaprijedilo transparentnost rada Kancelarije, ali ne i same Vlade**.<sup>603</sup> Sa sprovođenjem ove aktivnosti kasnilo se više od godinu dana.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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.<sup>604</sup> 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**.<sup>605</sup>

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

Podaci za  
2017.  
godinu

Vlada u navodi da je u prvih devet mjeseci utvrdila ukupno 31 pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, i to u deset ministarstava. Vlada navodi da u svim ministarstvima, u opisu poslova, nalazi se dio oko saradnje sa nevladinim organizacijama, ali nema informacije da li je ovo slučaj sa ostalim državnim organima.

**U prvih devet mjeseci 2017. godine nije bilo posebnih obuka za kontakt osobe za saradnju državnih organa i civilnog sektora.**

Uprava za kadrove je u prva tri kvartala 2017. godine organizovala tri radionice za državne službenike koje su bile posvećene saradnji organa državne uprave i civilnog sektora, koje je pohađalo ukupno 63 državna službenika.

Podaci iz  
prvog  
izvještaja (za  
period od  
2013. do  
2016.  
godine)

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 Kancelarije<sup>606</sup>, ali izradila je nevladina organizacija 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

<sup>602</sup> Više informacija na: <http://www.nvo.gsv.gov.me/kancelarija>.

<sup>603</sup> Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

<sup>604</sup> Planirana posjeta Savjetu za razvoj civilnog društva Hrvatske nije realizovana, zbog isteka mandata Savjetu Hrvatske i postupka obrazovanja novog.

<sup>605</sup> Ana Novaković, izvršna direktorica Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

<sup>606</sup> Baza je dostupna preko banera koji vodi na adresu [www.radnegrupenovo.me](http://www.radnegrupenovo.me) - online bazu podataka koju je u okviru EU projekta, na kojem je Kancelarija bila saradnik, izradio Centar za razvoj nevladinih organizacija.

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, nijesu realizovane jer je rok za njihovo sprovođenje u 2017. godini.

## 5. PRIORITETNE PREPORUKE U VEZI SA SPROVOĐENJEM AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23

### **OBLAST PRAVOSUĐA**

1. Odluke o izboru novih sudija i tužilaca, koje se objavljuju na sajtovima nadležnih savjeta treba da budu dopunjene, te da sadrže detaljno obrazloženje o načinu na koji su ocijenjeni pisani testovi i kako je utvrđena prosječna ocjena intervjuja u svakom pojedinačnom slučaju.
2. Sva dokumentacija relevantna za proces izbora novih sudija i tužilaca, za svaki konkretan slučaj, treba da bude objavljena na sajtovima nadležnih savjeta uz objavljene odluke o izborima sudija i tužilaca.
3. Potrebno je izmijeniti pravni okvir kojim se reguliše ocjenjivanje sudija i tužilaca, kako bi se uspostavio sistem redovnog ocjenjivanja rada sudija Vrhovnog suda i tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.
4. Odluke o napredovanju sudija i tužilaca, koje se objavljuju na sajtovima nadležnih savjeta treba da budu dopunjene, te da sadrže detaljno obrazloženje o načinu na koji je ocijenjen dosadašnji rad nosilaca pravosudnih funkcija koji napreduju u svakom pojedinačnom slučaju i svu relevantnu prateću dokumentaciju.
5. Izvještaji o ocjenama rada sudija i tužilaca treba da budu javno dostupni, zajedno sa relevantnom pratećom dokumentacijom iz postupka ocjenjivanja.
6. Potrebno je izvršiti popunu svih sistematizovanih radnih mjesta u Tužilačkom i Sudskom savjetu.
7. Tužilački i Sudski savjeti treba da sačine adekvatne planove obuka za svoje službenike, na osnovu analize prethodno sprovedenih obuka, kako bi se obezbijedilo da se stvarno ojačaju kapaciteti zaposlenih u ovim institucijama u dijelu u kojem je tim licima potrebno.
8. Intenzivirati istrage za krivično djelo nedozvoljenog uticaja na sudije i ometanje pravde, s obzirom da je ovo krivično djelo kodifikovano kako bi se nedozvoljeni uticaj smanjio, ali nakon uvođenja krivičnog djela nije vođen ni jedan postupak za ovo konkretno krivično djelo.
9. Obezbijediti punu primjenu metode slučajne dodjele predmeta u svim sudovima, uključujući i one sa manjim brojem sudija, kao i u svim predmetima, bez obzira na vrstu i tip, kao i u slučajevima kada nekom sudiji prestane funkcija, pa se predmeti koje ima u radu dodjeljuju drugim sudijama.
10. Komisija za kontrolu slučajne dodjele predmeta, najmanje jednom u toku tri mjeseca treba da obavlja kontrole i da na sajtu objavljuje izvještaje o slučajnoj dodjeli predmeta u svim sudovima.
11. Ministarstvo pravde, najmanje jednom u toku tri mjeseca treba da obavlja inspekcijski nadzor primjene Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) i da na sajtu objavljuje izvještaje o slučajnoj dodjeli predmeta u svim sudovima.

12. Redovno objavljivati podatke o izuzeću tužilaca u svim državnim tužilaštvima na sajtu Vrhovnog državnog tužilaštva.
13. Agencija za sprječavanje korupcije treba da izvrši detaljne provjere izvještaja o prihodima i imovini svih sudija i tužilaca, posebno u dijelu koji se odnosi na neosnovano bogaćenje, odnosno neobjašnjivo uvećanje imovine ili imovine koja nije prijavljena Agenciji za sprječavanje korupcije.
14. Sudski i Tužilački savjet treba da vode efektivne disciplinske postupke protiv svih sudija i tužilaca za koje se utvrdi kršenje zakonskih odredbi o sukobu interesa.
15. Sudski i Tužilački savjet treba da obezbijede efikasnije vođenje postupaka za povredu Etičkog kodeksa, te da organizuju kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuju slučajeve kršenja Kodeksa.
16. Sudski i Tužilački savjet treba da vode efektivne disciplinske postupke protiv svih sudija i tužilaca za koje se utvrdi kršenje zakonskih odredbi i da organizuju javne kampanje kako bi se podstaklo prijavljivanje sudija i tužilaca za disciplinske prekršaje po raznim osnovama.
17. Sudstvo treba da obezbijedi punu primjenu Uputstva o izradi statističkih izvještaja o radu sudova, te obezbijediti izradu i objavljivanje objektivnih i pouzdanih mjesečnih, kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaja o radu sudova.
18. Obezbijediti punu primjenu CEPEJ smjernica prilikom izrade izvještaja Sudskog savjeta.
19. U potpunosti kompletirati Pravosudni informacijski sistem (PRIS) i objaviti podatke o vrsti informacija koje se putem njega prikupljaju i sačinjavaju, te omogućiti javnosti puni uvid u PRIS.
20. Sudstvo treba da vrši redovne ankete o zadovoljstvu korisnika PRIS-a, koje treba objavljivati na sajtu Sudskog savjeta.
21. Uspostaviti Tripartitnu komisiju sastavljenu od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije, koji bi sačinjavali jedinstvene, kvartalne, statističke izvještaje o rezultatima borbe protiv korupcije, sa analitičkim osvrtom na rezultate u borbi protiv korupcije i konkretne probleme sa kojim se pravosuđe suočava.
22. Sudstvo treba da utvrdi jasne kriterijume za određivanje najmanjeg broja sudija koji opravdava postojanje suda, kako bi se u potpunosti izvršila racionalizacija mreže sudova.
23. Intenzivirati aktivnosti na pravosnažnom okončanju zaostalih predmeta u sudovima, posebno predmeta koji su stariji od tri godine.
24. Potrebno je u potpunosti izvršiti popunu broja izvršitelja koji je predviđen Zakonom o javnim izvršiteljima.
25. Izvršiti popunu jedinstvenog softvera koji koriste svi javni izvršitelji, redovno ažurirati softver i objavljivati podatke o radu javnih izvršitelja na mjesečnom nivou na sajtu Komore i Ministarstva pravde.
26. Izvršiti popunu svih sistematizovanih radnih mjesta u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

27. Potrebno je izvršiti reviziju svih slučajeva ratnih zločina koje je procesuiralo tužilaštvo te intenzivirati napore na otkrivanju izvršilaca, a posebno nalogodavaca ratnih zločina.

#### **OBLAST BORBE PROTIV KORUPCIJE**

28. Potrebno je izvršiti reizbor direktora i članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, kako bi se izabralo novo rukovodstvo ove institucije koje može obezbijediti efikasan, transparentan i nadasve nepristrasan rad ove institucije i konkretne rezultate, posebno na najvišem nivou.
29. Potrebno je izmijeniti pravni okvir kojim se definiše rad Agencije za sprječavanje korupcije kako bi se obezbijedila puna, efikasna zaštita svih lica koja prijavljuju korupciju (zviždača), spriječio njihov progon koji se u praksi dešava i obezbijedili konkretni rezultati koji bi podstakli druga lica da Agenciji prijavljuju nezakonitosti.
30. Potrebno je izvršiti detaljnu provjeru svih izvještaja o prihodima i imovini najviših funkcionera izvršne, zakonodavne i sudske vlasti i drugih ključnih institucija ili regulatornih tijela, identifikovati neobjašnjiva uvećanja imovine i procesuirati funkcionere koji su se nezakonito obogatili.
31. Organizovati javne kampanje kako bi se građani podstakli da prijave sukob interesa javnih funkcionera i njihovo nezakonito bogaćenje.
32. Sačiniti detaljan pregled lica zaposlenih u javnoj upravi na državom i lokalnom nivou, sa podacima po svakoj instituciji i vrsti angažovanja lica, kroz mjesece, za najmanje pet posljednjih godina i na mjesečnom nivou ažurirati podatke na sajtu Ministarstva javne uprave.
33. Obezbijediti efikasnu kontrolu zapošljavanja na državnom nivou i u svim jedinicama lokalne samouprave od strane Upravne inspekcije i puno poštovanje nalaza inspekcije, te redovno informisati javnost o svim utvrđenim nepravilnostima i koracima koji su preduzeti kako bi se te nepravilnosti otklonile.
34. Obezbijediti punu, dubinsku i nepristrasnu kontrolu finansiranja svih političkih subjekata, te kontrolu rada državnih i organa i institucija na lokalnom nivou u dijelu zloupotrebe resursa u partijske svrhe.
35. Obezbijediti punu primjenu i kontrolu primjene preporuka Državne revizorske institucije od strane svih političkih subjekata koji su bili predmet revizije.
36. Potrebno je uspostaviti međuresorsku radnu grupu sastavljenu od predstavnika sve tri grane vlasti i nevladinih organizacija koja bi sačinila novi predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji bi bio u skladu sa svim međunarodnim standardima i preporukama Evropske unije i koji bi bio u korist transparentnosti, nakon čega bi se zakon usvojio u Skupštini Crne Gore.
37. Potrebno je usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama, kojim bi se ova oblast u potpunosti uskladila sa Evropskim direktivama, kojim bi se smanjio obim sredstava koja se mogu trošiti bez javnih poziva kao što su hitne ili nabavke male vrijednosti i kojim bi se dodatno jačala kontrola svih javnih nabavki i realizacije ugovora o javnim nabavkama.

38. Potrebno je ojačati kapacitete Inspekcije za javne nabavke, koja bi po službenoj dužnosti trebala da kontroliše svaku nabavku koja je veće vrijednosti, kao i svaku hitnu nabavku u cilju smanjenja zloupotreba u ovoj oblasti.
39. Potrebno je poništiti Odluku Vlade Crne Gore kojom su proaktivno proglašeni tajnim svi podaci o budućim privatizacijama najvažnijih crnogorskih preduzeća u državnom vlasništvu.
40. Potrebno je izmijeniti Zakon o privatizaciji privrede, kojim bi se predvidjeli bolji mehanizmi kontrole privatizovanih preduzeća i transparentniji proces privatizacije, te definisali kriterijumi za članstvo u Savjetu za privatizaciju i tenderskim komisijama.
41. Potrebno je imenovati predstavnika civilnog sektora u Savjet za privatizaciju, kako bi se ojačala kontrola rada tog tijela i unaprijedila njegova transparentnost.
42. Potrebno je objaviti elektronsku bazu podataka o privatizovanim preduzećima sa cjelokupnom pratećom dokumentacijom za svako od preduzeća.
43. Potrebno je izmijeniti Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata kako bi se u potpunosti uskladio sa Evropskim zakonodavstvom i kako bi se izvršila ponovna decentralizacija nadležnosti koja je ovim Zakonom značajno derogirana.
44. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje nelegalnu gradnju i korupciju u oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata.
45. Sprovoditi efikasnije i sveobuhvatnije kontrole obrazovnih ustanova i obezbijediti da one koje u potpunosti ne zadovoljavaju zakonske kriterijume izgube licencu za rad.
46. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u obrazovanju.
47. Obezbijediti punu javnost, transparentnost i ažurnost listi čekanja za sve medicinske intervencije i redovne kontrole da li se liste čekanja poštuju.
48. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u zdravstvu.
49. Uspostaviti centralizovan sistem praćenja i usklađivanja lokalnih antikorupcijskih akcionih planova od strane Ministarstva javne uprave i redovno izvještavanje o reformama koje sprovode opštine.
50. Sprovoditi redovne javne kampanje u cilju podsticanja javnosti da prijavljuje korupciju u policiji.
51. Obezbijediti jasno, sveobuhvatno mjesečno izvještavanje o postupcima koji se vode protiv predstavnika policije za korupciju i druga krivična djela, sa posebnim statističkim pokazateljima za korupciju u policiji na visokom nivou.
52. Uspostaviti sistem praćenja sprovođenja zaključaka koje usvajaju skupštinski odbori i plenum i redovno izvještavanje javnosti o stepenu sprovođenja tih zaključaka od strane izvršne i sudske vlasti i drugih organa i institucija koje nadzire Parlament.

53. Donijeti procedure za razmatranje predstavlki i pritužbi građana, kojima će se definisati prava i obaveze građana, uključujući obavezu Skupštine da podnosiocima predstavlki informiše o svim bitnim pitanjima vezanim za konkretan slučaj.
54. Intenzivirati korišćenje kontrolnih mehanizama Skupštine i njenih radnih tijela i obezbijediti efikasnije i efektivnije rezultate kontrole.
55. Obezbijediti punu uključenost relevantnih NVO u izradu svih predloga zakona ili izmjena i dopuna zakona koji se odnose na pravosuđe, antikorupciju, temeljna prava i ostale oblasti relevantne za Poglavlje 23 i kvartalno izvještavanje javnosti o svim radnim grupama koje rade na izradi ovih zakonskih tekstova kao i o broju radnih grupa u koje su bili uključeni predstavnici NVO.
56. Potrebno je jačati sudsku praksu za slučajeve krivičnih djela korupcije, posebno u dijelu povećanja broja kazni koje su iznad zakonskog minimuma.
57. Potrebno je na kvartalnom nivou objavljivati podatke o vrsti i vrijednosti privremeno i trajno oduzete imovine, koja je vezana samo za slučajeve korupcije.
58. Potrebno je sačinjavati i objavljivati na polugodišnjem nivou detaljne podatke koji pokazuju da li je i u kojoj mjeri vođenje prekrivičnog postupka postalo efikasnije zbog izmjena Zakona o carinskoj službi.
59. Potrebno je na polugodišnjem nivou sačinjavati informacije o svim aspektima primjena mjera tajnog nadzora, zajednički od strane Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vrhovnog državnog tužilaštva.
60. Potrebno je obezbijediti detaljne, kvartalne, javne preglede informacija o preduzetim finansijskim istragama i njihovim efektima, posebno u dijelu vrste i vrijednosti imovine za koju je utvrđeno da je nezakonito stečena.
61. Potrebno je hitno izvršiti potpisivanje svih međuinstitucionalnih sporazuma o saradnji između raznih državnih organa i institucija, kako bi se obezbijedila puna operativnost u prikupljanju podataka u prekrivičnom postupku, te kako banalni razlozi ne bi bili prepreka povećanju efikasnosti ovog postupka.
62. Potrebno je hitno uspostaviti sistem za vođenje jednoobrazne statistike na svim nivoima u oblasti korupcije i automatsko ažuriranje sistema, na osnovu metodologije koju prethodno treba da razvije tripartitna komisija sastavljena od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije.
63. Elektronski registar oduzete imovine potrebno je objaviti na internet prezentaciji Uprave za imovinu, zajedno sa svim podacima koji su u registar unijeti, te obezbijediti njegovo dnevno ažuriranje.
64. Potrebno je obezbijediti punu zaštitu svih lica koja prijavljuju korupciju i osigurati da se ta lica u praksi ne suočavaju sa bilo kakvim poslasticama. Agencija za sprječavanje korupcije morala bi da djeluje kao nezavisan organ, koji je spreman da svim zakonskim mehanizmima i agresivnom kampanjom zaštititi zviždače od bilo kakvog progona, te da promoviše dobre primjere zaštite zviždača kako bi se nova lica podstakla da prijavljuju korupciju.

65. Potrebno je obezbijediti sačinjavanje i objavljivanje polugodišnjih izvještaja o broju, vrsti i ishodu pokrenutih postupaka preispitivanja odluka tužilaca o odbačaju krivične prijave, sa podacima o preduzetim postupcima protiv tužilaca koji su nezakonito odbacivali krivične prijave.

#### **OBLAST TEMELJNIH PRAVA**

66. Potrebno je uspostaviti sistem za prikupljanje podataka o implementaciji svih preporuka Ombudsmana, preko kojeg bi se na mjesečnom nivou javnost informisala o svim preporukama koje su ispunjene ili koje nisu ispunjene, razlozima zbog čega nije došlo do ispunjenja preporuka i informacijama o tome ko je odgovoran jer preporuke nisu implementirane.
67. Potrebno je obezbijediti kvartalno prikupljanje informacija i objavljivanje podataka o broju zahtjeva koji se podnose za ubrzanje sudskih postupaka i broju tužbi za pravično zadovoljenje, ishodima ovih postupaka i procedura koje su pokrenute protiv sudija koje u kontinuitetu ne uspijevaju da obezbijede efikasan pravni lijek.
68. Neophodno je izdvojiti adekvatna sredstva kako bi se unaprijedili postojeći prostorni i kadrovski kapaciteti u ustanovama Zavod Komanski most i Specijalna bolnica Kotor, ali i kako bi se poboljšao materijalni položaj zaposlenih u ovim ustanovama.
69. U potpunosti rasvijetliti ubistvo Duška Jovanovića, otkriti i procesuirati sve izvršioce i nalogodavce, kao i odgovorne u institucijama zbog čije opstrukcije nije došlo do bilo kakvih rezultata u ovom slučaju.
70. U potpunosti rasvijetliti sve napade na novinare i imovinu medija, otkriti i procesuirati sve izvršioce i nalogodavce, kao i odgovorne u institucijama zbog čije opstrukcije nije došlo do bilo kakvih rezultata u ovim slučajevima.
71. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbijedi punu primjenu preporuka Komisije za istraživanje napada na novinare i imovinu medija i redovno kvartalno informisanje javnosti o sprovedenim preporukama, razlozima za nesprovođenje preporuka i odgovornim licima zbog kojih preporuke nisu sprovedene.
72. Potrebno je obezbijediti punu nezavisnost Javnog servisa, uključujući i članove Savjeta Radio Televizije Crne Gore, koji ne bi smjeli biti pod progonom različitih institucija koji za cilj ima ponovnu politizaciju RTCG i njeno stavljanje pod kontrolu partije na vlasti.
73. Potrebno je obezbijediti mjerljivije i konkretnije rezultate u borbi protiv diskriminacije po svim osnovama te u potpunosti primijeniti postojeći pravni okvir i redovno informisati javnost o postignutim rezultatima u ovoj oblasti.
74. Neophodno je unaprijediti rad institucija na sprječavanju nasilja u porodici kroz primjenu strožije kaznene politike za počinioce djela nasilja u porodici.
75. Neophodno je unaprijediti sistem obrazovanja djece, ali i ubrzati radove na izgradnji novih škola i vrtića, kako bi se poboljšao kvalitet rada i nastave za djecu.
76. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na omogućavanju pristupa zgradama osobama sa invaliditetom.



77. Potrebno je organizovati intenzivne javne kampanje u cilju promocije besplatne pravne pomoći, preko kojih bi se građanima detaljno objasnile mogućnosti i prednosti ovog instituta, kako bi se dodatno podstakli da koriste ovaj servis.
78. Potrebno je sačiniti analizu zloupotreba Zakona o zaštiti ličnih podataka od strane organa vlasti, kako bi od javnosti sakrivali informacije od javnog značaja i identifikovati odgovorne institucije i pojedince koji dovode do ove prakse, kako bi se unaprijedila transparentnost i smanjile zloupotrebe ovog Zakona.

#### ***OBLAST SARADNJE SA NVO***

79. Potrebno je revidirati postojeća zakonska rješenja kojima se definiše rad i finansiranje NVO-a uz punu participaciju većeg broja različitih NVO-a, kako bi se isti prilagodio i upodobio realnim potrebama.
80. Potrebno je uspostaviti novi Savjet za saradnju sa NVO sektorom koji bi u punoj mjeri bio operativan i koji bi obezbijedio da se suštinski unapređuje saradnja Vlade i NVO, bez opstrukcija od strane državnih organa i funkcionera.

# ANEKSI

## ANEKS 1. Analiza institucionalnog okvira za pregovore u poglavlju 23.



*Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*

### INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PREGOVORE U POGLAVLJU 23 – ZAŠTO JEDNOSTAVNO KAD MOŽE KOMPLIKOVANO?!

Crna Gora ima više tijela koja je uspostavila izvršna vlast a čiji je zadatak vođenje pregovora sa Evropskom unijom u Poglavlju 23, nadzor tih pregovora i podrška procesu. Iako nadležno ministarstvo smatra da je ovakav institucionalni okvir adekvatan, predstavnici nevladinih organizacija vjeruju da u određenom dijelu dolazi do preklapanja nadležnosti. Predstavnici nevladinih organizacija su uključeni samo u rad Radne grupe za Poglavlje 23, ali Vlada u kontinuitetu odbija da im omogući članstvo u Savjetu za vladavinu prava, tijelu koje je suštinski najvažnije za pregovaranje u ovom poglavlju. Kontrolna uloga procesa pregovora u Poglavlju 23 od strane zakonodavne vlasti nije na adekvatnom nivou, a neke važne informacije iz ovog procesa i dalje nisu dostupne javnosti.

**Novembar 2017. godine**



*Analiza je dio projekta "Akcion plan za Poglavlje 23: Aktivno civilno društvo za transparentne, participativne i efektivne reforme" koji finansira Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, a implementira ga Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) u saradnji sedam projektnih partnera, kao i projekta "Građanski angažman na unapređenju nadgledanja sprovođenja reformi koje doprinose napredovanju Crne Gore u EU integracijama kroz ispunjavanje EU standarda koji se odnose na vladavinu prava" koji finansira Britanska ambasada u Podgorici, a sprovodi ga MANS. Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom dokumentu ne mogu se ni na koji način smatrati stavovima donatora koji su finansijski podržali projekte.*



Britanska ambasada  
Podgorica

## I STRUKTURA PREGOVARAČKIH TIJELA

Struktura pregovaračkih tijela u Crnoj Gori je prilično kompleksna. Vlada Crne Gore još 2012. godine donijela je Odluku kojom se definiše struktura za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji (EU), koja. Ovom odlukom uspostavljeno je više tijela koja čine pregovaračku strukturu: **Kolegijum za pregovore o pristupanju, Državna delegacija za pregovore o pristupanju, pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, radne grupe za pripremu i vođenje pregovora po pojedinim poglavljima, Kancelarija glavnog pregovarača i sekretarijat Pregovaračke grupe** a izmjenama Odluke iz 2014. Godine uspostavljen je i **Savjet za vladavinu prava**<sup>607</sup>.

Struktura pregovaračkih tijela vrlo je kompleksna i brojna, a ista lica uključena su u veći broj tijela, pa se postavlja pitanje koliko je racionalno postojanje svih tijela za pregovore.

*Kolegijum za pregovore*<sup>608</sup> je radno tijelo Vlade Crne Gore koje raspravlja o svim pitanjima u vezi sa pregovorima. Ovo tijelo razmatra predloge pregovaračkih pozicija i nakon sprovedene procedure u nadležnom radnom tijelu Skupštine Crne Gore, dostavlja ih Vladi na usvajanje. Ovo je ujedno i ključno političko tijelo izvršne vlasti.

*Državna delegacija*<sup>609</sup> vodi političke razgovore i pregovore sa državama članicama i institucijama EU i odgovorna je za uspješno odvijanje pregovora po svim poglavljima. Ovo tijelo za svoj rad takođe odgovara Vladi i djeluje u skladu sa smjernicama Vlade.

*Savjet za vladavinu prava*<sup>610</sup> je jedno od najbitnijih tijela u pogledu pregovora u poglavlju 23. Ovo tijelo nije bilo predviđeno prvobitnom odlukom Vlade, već je uspostavljeno 2014. godine, nakon što je Vlada procijenila da je neophodno unapređenje koordinacije u realizaciji obaveza iz poglavlja 23. Ovo tijelo je dužno da prati realizaciju obaveza iz poglavlja 23 u skladu sa preporukama glavnog pregovarača, člana Pregovaračke grupe i šefova radnih grupa za pripremu pregovora u ovom poglavlju, razmatra razloge za kašnjenje u realizaciji obaveza i daje preporuke državnim organima, organima državne uprave i drugim organima i institucijama za hitno postupanje u cilju realizacije obaveza iz poglavlja 23, kao i da vrši druge poslove. Ovo tijelo ima iste obaveze ima kada je u pitanju i pregovaračko poglavlje 24. Ključna razlika ovog političkog

---

<sup>607</sup> Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Sl. list Crne Gore br. 09/12, 15/14 i 19/17, član 2.

<sup>608</sup> Kolegijum za pregovore čine: predsjednik Vlade, potpredsjednici Vlade i ministar evropskih poslova koji je po funkciji glavni pregovarač za vođenje pregovora za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji. Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, član 3, stav 2.

<sup>609</sup> Državnu delegaciju čine: šef Državne delegacije – ministar evropskih poslova, koji je istovremeno u svojstvu glavnog pregovarača, zamjenik šefa Državne delegacije – zamjenik glavnog pregovarača nadležan za poglavlje pravne tekovine koje je predmet međunarodne konferencije, šef Misijske Crne Gore pri Evropskoj uniji i sekretar Pregovaračke grupe. Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, član 5.

<sup>610</sup> Savjet za vladavinu prava čine: potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, ministar unutrašnjih poslova, generalni sekretar Skupštine Crne Gore, generalni sekretar Vlade, ministar pravde, specijalni državni tužilac, direktor Agencije za sprječavanje korupcije, predsjednik Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, ministar finansija, ministar evropskih poslova, ministar prosvjete, ministar kulture, ministar ekonomije, ministar održivog razvoja i turizma, ministar zdravlja, ministar za ljudska i manjinska prava, ministar javne uprave, ministar rada i socijalnog staranja, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovni državni tužilac, predsjednik Sudskog savjeta, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, direktor Uprave policije, direktor Uprave Carina, direktor Uprave za inspeksijske poslove, direktor Uprave za javne nabavke, direktor Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, direktor Uprave za kadrove, direktor Uprave za nekretnine, direktor Uprave za imovinu, direktor Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, direktor Javne ustanove Viša stručna škola "Policijska akademija", predsjednik Državne izborne komisije, predsjednik Senata Državne revizorske institucije, predsjednik Upravnog odbora Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore, šef Kancelarije za saradnju sa nevladinim organizacijama, član Pregovaračke grupe za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji zadužen za poglavlja 23 i 24 i šefovi radnih grupa za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji u poglavljima 23 i 24. Odluka o Savjetu za vladavinu prava, Sl. list Crne Gore br. 19/14, 53/15 i 11/17, član 3, st. 1, 2, 3 i 4.

tijela je što se u njemu nalaze predstavnici i ostalih grana vlasti i nezavisnih institucija, pa ono može obezbijediti punu koordinaciju i sinhronizaciju reformi na državnom nivou.

*Pregovaračka grupa*<sup>611</sup> zadužena je za stručni i tehnički nivo pregovora za institucijama i državama članicama EU po svim poglavljima, razmatra i utvrđuje predloge pregovaračkih pozicija, a za svoj rad odgovara Vladi. Ovo tijelo vrši poslove u skladu sa smjernicama Vlade, a pored toga podnosi izvještaje o stanju pregovora nakon svakog sastanka međuvladine konferencije, kao i posebne izvještaje, šefu Državne delegacije i Vladi kada oni to zatraže.

*Radne grupe* učestvuju u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom EU<sup>612</sup>. Pored toga, ova tijela učestvuju u izradi pregovaračkih pozicija, realizaciji i izvještavanju o realizaciji akcionih planova i drugih dokumenata, prate i izvještavaju o realizaciji mjerila za otvaranje, privremenih i završnih mjerila u izradi i reviziji Programa pristupanja Crne Gore EU i izvještavaju o realizaciji Programa pristupanja<sup>613</sup>. Na kraju, ova tijela učestvuju u eksperskim misijama i vrše druge poslove od značaja za pregovore, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija<sup>614</sup>.

*Kancelarija glavnog pregovarača* vrši poslove koje se odnose na pružanje stručne, tehničke i administrativne pomoći ministru evropskih poslova - glavnom pregovaraču tokom pregovora o pristupanju, stručne, organizacione i protokolarne poslove, koji su u neposrednoj vezi sa aktivnostima ministra evropskih poslova - glavnog pregovarača u okviru procesa pregovora i saradnju sa predstavnicima država članica EU u Briselu, po nalogu ministra evropskih poslova - glavnog pregovarača.

*Sekretarijat Pregovaračke grupe* ima više zadataka koji su mu povjereni, a između ostalog, ovo tijelo koordinira zadatke i poslove koji proizlaze iz pregovora, priprema analitički pregled, ocjenu usklađenosti i izrađuje izvještaje o toku analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom EU, vrši tehničku obradu i priprema osnovu za rad radnih grupa za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima, vrši tehničku pripremu predloga pregovaračkih pozicija, vrši pripremu sastanaka Državne delegacije i Pregovaračke grupe i koordinira korišćenje baze podataka za praćenje pregovora i vrši druge administrativno-tehničke poslove u vezi sa pregovorima prema nalogu glavnog pregovarača i sekretara Pregovaračke grupe.<sup>615</sup>

## II PREGOVARAČKA TIJELA ZA POGLAVLJE 23

Iako kompletna pregovaračka struktura ima mandat da se bavi pitanjima iz poglavlja 23, dva tijela se izdvajaju sa posebnom ulogom u poglavlju 23. Prvo, tu je Savjet za vladavinu prava, zatim i radna grupa za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

Postojeća podzakonska akta definišu rad pregovaračkih struktura, ali i pored toga postoje slučajevi u kojima je veoma teško razgraničiti gdje se nadležnost jedne strukture završava, a druge počinje. Štaviše, u slučaju Savjeta za vladavinu prava, nadležnosti ovog tijela propisane su prvo jednim aktom, kojim su obuhvaćene sve pregovaračke strukture, da bi nakon toga bio usvojen i poseban akt kojim se definiše rad ovog tijela.

<sup>611</sup> Pregovaračku grupu čine: ministar evropskih poslova – glavni pregovarač, zamjenici glavnog pregovarača, članovi Pregovaračke grupe zaduženi za pojedina poglavlja, šef Misije Crne Gore pri Evropskoj uniji i sekretar Pregovaračke grupe.

<sup>612</sup> Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, član 14, stav 1.

<sup>613</sup> Ibid.

<sup>614</sup> Ibid.

<sup>615</sup> Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, član 13, stav 1.

Aktima kojima se definišu nadležnosti propisano je da i Savjet i radna grupa imaju nadležnost izrade, realizacije i izvještavanja o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23, da učestvuju u sastancima Pododbora za stabilizaciju i pridruživanje, ali i ekspertskim misijama. Samim tim, nepotrebno je preklapanje nadležnosti ova dva tijela. Sa druge strane, iako se na papiru bave istim ili sličnim aktivnostima, ključna razlika ova dva tijela jesu njeni članovi. Dok u Savjetu za vladavinu prava sjede čelnici institucija, članovi radne grupe su funkcioneri i službenici na nižem nivou. Međutim, između ova dva tijela nema intenzivne komunikacije, saradnje i zajedničkih sjednica, što ostavlja veliki prostor za prazan hod, odnosno mogućnost da oba tijela rade maltene isti posao u dijelu nadzora nad sprovođenjem reformi.

Ipak, po mišljenju Ministarstva evropskih poslova, “nema značajnijih preklapanja nadležnosti raznih radnih tijela, institucionalni okvir je dobar i omogućava da ljudi na najvišim nivoima donose strateške odluke koje se kasnije operacionalizuju od strane funkcionera i službenika na nižim nivoima”.<sup>616</sup> Sa druge strane, u nevladinom sektoru ukazuju na to da je ovakva struktura dobra, te da je u najvećoj mjeri preuzeta iz Hrvatske, ali je upitna trenutna svrsishodnost tijela koje je kod nas po prvi put uspostavljeno – Savjeta za vladavinu prava jer „nije bilo značajnijih pomaka u dinamici ispunjavanja obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23, iako je pritisak na članove radne grupe kako bi svoje aktivnosti ispunjavali u predviđenom roku trebalo da bude njegova suštinska uloga.”<sup>617</sup> Ipak, iz nevladinog sektora naglašavaju da je bitno da takvo tijelo postoji „kako bi ljudi sa političkog nivoa mogli da vrše jači pritisak na operativce da efikasnije i efektivnije sprovedu reforme” ali da se u isto vrijeme moraju obezbijediti konkretni rezultati koji bi opravdali njegovo postojanje.<sup>618</sup>

### III ULOGA NVO U PREGOVARAČKIM TIJELIMA

U skladu sa Odlukom o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, navodi se da radne grupe za pregovore imenuje Vlada, a da se članovi radne grupe i podgrupe imenuju na predlog glavnog pregovarača, uz konsultacije sa starješinama organa državne uprave i drugih organa, institucija i organizacija.<sup>619</sup>

Međutim, ovaj akt ne predviđa prisustvo nevladinih organizacija u drugim pregovaračkim strukturama, izuzev radnih grupa. Pored činjenice da bi radne grupe trebalo da imaju jako bitnu ulogu u procesu pregovora, prvenstveno zbog svog mandata da izrađuju pregovaračke pozicije i izvještavanju o sprovedenim aktivnostima koje su predviđene akcionim planovima i drugim dokumentima, njihov domet je ograničen. Poseban hendikep leži u činjenici da Vlada uporno odbija da omogući učešće u radu predstavnicima civilnog sektora u Savjetu za vladavinu prava, tijelu u kojem su zastupljeni čelnici svih grana vlasti i institucija koje su zadužene za sprovođenje reformi i u kojem bi civilni sektor na najbolji način mogao da ima korektivnu ulogu. Upravo je to i razlog zbog kojeg u nevladinom sektoru smatraju da često postoji osjećaj da su pitanja koja se raspravljaju na sjednicama Radne grupe “unaprijed odlučena na nekom drugom mjestu, odnosno da se suštinske odluke donose bez pravog dijaloga”<sup>620</sup>.

Ipak, iako su predstavnici nevladinih organizacija uključeni samo u radne grupe, Crna Gora je jedna od prvih zemalja koja je uvela praksu da u proces pregovora nevladine organizacije budu uopšte uključene.

<sup>616</sup> Intervju sa Miodragom Radovićem, pregovaračem za Poglavlje 23 i sekretarom Ministarstva evropskih poslova, 27. novembar 2017. godine.

<sup>617</sup> Intervju sa Jovanom Marović, članicom Radne grupe za poglavlje 23 i izvršnom direktoricom NVO Politikon mreža, 29. novembar 2017. godine.

<sup>618</sup> Intervju sa Dinom Bajramspahić, članicom Radne grupe za poglavlje 23 i istraživačicom javnih politika NVO Institut Alternativa, 29. novembar 2017. godine.

<sup>619</sup> Ibid, član 15, stav 9.

<sup>620</sup> Intervju sa Dinom Bajramspahić, članicom Radne grupe za poglavlje 23 i istraživačicom javnih politika NVO Institut Alternativa, 29. novembar 2017. godine.

Tokom 2014. godine Vlada Crne Gore usvojila je odluku o obrazovanju radne grupe koja će pripremati i voditi pregovore u poglavlju 23 koje se odnosi na pravosuđe i temeljna prava. Ovom prilikom imenovan je šef radne grupe i čak 47 članova radne grupe, od kojih je pet predstavnika dolazilo iz nevladinog sektora. Predstavnici NVO sektora često su se žalili na rad radne grupe, saopštavajući u javnosti da radna grupa ne uzima u obzir njihovo mišljenje, te da je u tom smislu uticaj NVO veoma ograničen. Štaviše, iz NVO sektora dolazile su ocjene da je generalno politika Vlade prema civilnom sektoru iskazana kroz nepovjerenje i selektivnu primjenu propisa, te da su članovi radne grupe često dovođeni pred svršen čin, kada su određeni dokumenti usvajani od strane radne grupe, a da pri tom predstavnici NVO koji su članovi te radne grupe nisu imali informaciju da će takav dokument biti usvojen na toj sjednici.<sup>621</sup> Osim toga, predstavnici NVO su u više navrata izjavljivali da nisu ravnopravni sa ostalim članovima Radne grupe, zbog čega se značajno ugrožava doprinos predstavnika tog sektora.<sup>622</sup>

Sa ovakvom praksom se najprije počelo kada je Vlada izradila pregovaračku poziciju za poglavlje 23, pri čemu nije omogućila učešće i uvid u sadržaj samog dokumenta predstavnicima NVO sektora. Štaviše, pojedini predstavnici NVO sektora često su izjavljivali da su u cjelokupan proces pregovora bili uključivani samo po potrebi, uprkos činjenici da su bili imenovani kao ravnopravni članovi radne grupe.<sup>623</sup>

U početku je u radnoj grupi za poglavlje 23 bilo svega šest predstavnika civilnog društva, ali je taj broj povećan u 2017. godini kada je Vlada donijela novu odluku o članovima radne grupe za poglavlje 23. Ipak, ovaj postupak je bio kontroverzan jer je Vlada prvo iz Radne grupe pokušala da isključi predstavnike najveće crnogorske antikorupcijske NVO - MANS, da bi nakon višemjesečnog javnog pritiska iz zemlje i inostranstva promijenila ovu svoju odluku i omogućila predstavniku i ove NVO da bude član Radne grupe.<sup>624</sup>

Takođe, prema navodima i Vlade i nevladinog sektora, transparentnost procesa pregovora je kroz vrijeme značajno unaprijeđena. Sada je „neuporedivo više podataka o pregovorima dostupno javnosti u odnosu na period kada je otpočinjao proces pregovora, ali se može više raditi na promociji tih podataka, jer nekada javnost nije ni upoznata da su određena važna dokumenta javno dostupna“.<sup>625</sup> Ipak, iako su predstavnici nevladinog sektora saglasni da se transparentnost unaprijedila, „postoji i dalje problem određenih tipova dokumenata koji nisu dostupni široj javnosti, kao što su detaljni podaci o radu Savjeta za vladavinu prava“.<sup>626</sup> Takođe, problem je i, „narušavanje transparentnosti ovogodišnjim izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama i označavanje velikog broja dokumenata o radu Vlade stepenom tajnosti. Stoga stalno unapređenje transparentnosti pregovaračkog procesa ostaje u sjenci ovakvih ustaljenih netransparentnih praksi koje Vlada „njeguje“.“<sup>627</sup>

---

<sup>621</sup> Mina, Novaković: *Ograničen uticaj NVO u pregovaračkim poglavljima*, Vijesti, Podgorica, 16. april 2015. godine. Više dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/novakovic-ogranicen-uticaj-nvo-u-pregovarackim-poglavljima-829189>.

<sup>622</sup> Mina, *Vlada usvaja izvještaj, a članovi Radne grupe dokument nisu ni vidjeli*, Vijesti, Podgorica, 29. jul 2014. godine. Više dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-usvaja-izvjestaj-a-clanovi-radne-grupe-dokument-ni-vidjeli-nisu-788886>.

<sup>623</sup> Samir Kajošević, *Za Vladu je javnost šest ljudi iz civilnog sektora*, Vijesti, Podgorica, 7. mart 2013. godine. Više dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/za-vladu-je-javnost-sest-ljudi-iz-civilnog-sektora-117004>.

<sup>624</sup> Portal Analitika, *„MANS: Vlada priznala grešku“*, Podgorica, 25. maj 2017. Godine. Više dostupno na: <http://portalanalitika.me/clanak/270012/mans-vlada-priznala-gresku>.

<sup>625</sup> Intervju sa Miodragom Radovićem, pregovaračem za Poglavlje 23 i sekretarom Ministarstva evropskih poslova, 27. novembar 2017. godine.

<sup>626</sup> Intervju sa Dinom Bajramspahić, članicom Radne grupe za poglavlje 23 i istraživačicom javnih politika NVO Institut Alternativa, 29. novembar 2017. godine.

<sup>627</sup> Intervju sa Jovanom Marović, članicom Radne grupe za poglavlje 23 i izvršnom direktoricom NVO Politikon mreža, 29. novembar 2017. godine.



## IV KONTROLA PREGOVARAČKOG PROCESA

Za razliku od kompleksne pregovaračke strukture koju je uspostavila Vlada, Skupština Crne Gore ima samo jedno tijelo koje se bavi praćenjem procesa pregovora. Naime, Poslovnikom Skupštine su definisane nadležnosti Odbora za evropske integracije, koje je stalno radno tijelo u Skupštini. Ovo radno tijelo nadležno je da prati pregovore o pristupanju, nadgleda i ocjenjuje tok pregovora i daje mišljenja i smjernice, razmatra informacije o pregovaračkom procesu i razmatra i daje mišljenja o pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora, ali i razmatra i ocjenjuje djelovanje pregovaračkog tima<sup>628</sup>. Ovo tijelo trenutno čini sedam predstavnika vlasti, imajući u vidu da opozicione partije nisu dale svoje predstavnike zbog bojkota rada Skupštine.

U praksi, adekvatna kontrola pregovaračkog procesa je izostala, prije svega odlukom Vlade da ne dostavi dokumenta o pregovaračkim pozicijama nadležnom random tijelu Skupštine.

Naime, glavni pregovarač donio je odluku da se pomenuta dokumenta proglase "internim", po uzoru na prethodne članice EU, pa ista nisu dostavljena Skupštini na uvid na samom početku<sup>629</sup>. Zbog toga je, od samog starta, izostala adekvatna kontrolna uloga Skupštine i nadležnih radnih tijela, što nije bio slučaj recimo sa Hrvatskom, koja je u međuvremenu postala članica EU. U kasnijoj fazi izvještaji su dostavljeni Odboru, koji je ova dokumenta razmatrao na sjednici zatvorenoj za javnost. Ipak, adekvatna kontrola procesa pregovora izostala je zbog nedovoljne uključenosti nadležnog skupštinskog radnog tijela.

Hrvatska je u procesu pregovora imala Nacionalni odbor, kao stalno radno tijelo Sabora, koji se bavio praćenjem pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji. Ovo tijelo imalo je predsjednika, potpredsjednika i 13 članova iz redova Sabora, dok su pored njih u ovo radno tijelo imenovana i četiri predstavnika iz redova Ureda Predsjednika Republike Hrvatske, akademske zajednice, udruženja poslodavaca i predstavnik sindikata<sup>630</sup>. Iako je rad ovog tijela bio zatvoren za javnost, ovo tijelo predstavljalo je veliki iskorak po pitanju transparentnosti rada, s obzirom na to da su osim poslanika u kontrolu pregovora bili uključeni i predstavnici organizacija civilnog društva.

Pored ovog tijela, u Saboru je istovremeno postojao i Odbor za evropske integracije, ali je glavna funkcija ovog tijela bila da prati usklađenost domaćeg sa evropskim zakonodavstvom<sup>631</sup>.

Iako je u kasnijoj fazi donekle unaprijeđena odluka Odbora za evropske integracije, ovo radno tijelo i dalje neredovno prati proces pregovora, naročito u dijelu pregovaračkog poglavlja 23. Tako je, između ostalog, ovo tijelo tek u junu ove godine na istoj sjednici razmatralo dva polugodišnja izvještaja o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 i to za periodu januar-jun i jul-decembar 2016. godine.

## V PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE

1. Potrebno je revidirati postojeći pravni okvir kojim se definišu nadležnosti i rad tijela zaduženih za proces pristupanja Evropskoj uniji, kako bi se detaljno razgraničile nadležnosti ovih tijela i jasno propisao način saradnje i razmjene informacija između njih, kao i vremenski

<sup>628</sup> Skupština Crne Gore, *Poslovnik Skupštine Crne Gore*, Službeni list RCG", br. 51/06, 66/06, 88/09, Službeni list CG, br. 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15 i 52/17.

<sup>629</sup> Milica Bogdanović, *Vlada da upozna javnost o pregovaračkim pozicijama*, Vijesti, Podgorica, 21. oktobar 2013. godine. Više dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-da-upozna-javnost-o-pregovaračkim-pozicijama-nemoze-se-iza-zatvorenih-vrata-155987>.

<sup>630</sup> Sabor Republike Hrvatske, *Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora*, Zagreb, 19. januar 2005. godine. Više dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=20382>.

<sup>631</sup> Sabor Republike Hrvatske, Više dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2349>.

intervali u kojima tijela na nižim pozicijama informišu tijela višeg nivoa o svim bitnim aspektima pregovora.

2. Potrebno je detaljno propisati saradnju i komunikaciju između Savjeta za vladavinu prava i Radne grupe za poglavlje 23 kako bi se izbjegao prazan hod i duplo postupanje u nadzoru i kontroli sprovođenja Akcionog plana, odnosno kako bi se obezbijedio redovan protok informacija između dva tijela i obezbijedilo da ova tijela rade na komplementaran način.

3. Potrebno je omogućiti predstavnicima relevantnih nevladinih organizacija, putem javnog konkursa, da postanu članovi Savjeta za vladavinu prava, kako bi se maksimalno iskoristila njihova korektivna uloga u društvu i informacije koje imaju u vezi sa suštinskim promjenama koje donose sprovedene reforme.

4. Potrebno je obezbijediti da se sva dokumentacija iz procesa pregovora redovno objavljuje na internet prezentaciji Ministarstva evropskih poslova te redovnu promociju podataka koji se objavljuju, kako bi se obezbijedilo da im građani i druga zainteresovana lica redovno pristupaju.



## ANEKS 2. UPOREDNI PREGLED IZMJENA KRIVIČNOG ZAKONIKA

### UPOREDNI PREGLED

izmjena Krivičnog zakonika za krivična djela sa elementima korupcije

Ovaj dokument sadrži uporedni pregled izmjena Krivičnog zakonika (KZ) za krivična djela sa elementima korupcije, koje su usvojene u posljednjih deset godina. U tom periodu KZ je promijenjen čak pet puta, a tim izmjenama je mijenjan opis koruptivnih krivičnih djela, zapriječene kazne, dodavani su i brisani stavovi pojedinih članova, čak i po nekoliko puta<sup>632</sup>.

Poređenje različitih verzija Zakonika za konkretna krivična djela omogućava bolje sagledavanje načina sprovođenja reforme krivičnog zakonodavstva i njenog uticaja na borbu protiv korupcije.

Brojne izmjene zakona izazvale su konkretne probleme u praksi, jer tužioci i sudije u većini predmeta koji se odnose na koruptivna krivična djela moraju da utvrđuju koja od brojnih verzija KZ-a je povoljnija za optužene i treba da bude primijenjena u konkretnom slučaju. Zbog toga se nerijetko dešavaju greške koje dovode do okončanja postupaka i oslobađanja optuženih. Zbog tih propusta nema odgovornosti ni sudija, ni tužilaca. Istovremeno ne postoje Stavovi Vrhovnog suda, niti Upustva tužilaštva za postupanje u takvim slučajevima, kako bi se greške smanjile.

Prema podacima nekadašnje Tripartitne komisije, koruptivnim se smatraju sledeća krivična djela:

- pranje novca (član 268 Krivičnog zakonika (KZ);
- povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti (član 269 KZ);
- prouzrokovanje stečaja (član 273 KZ);
- prouzrokovanje lažnog stečaja (član 274 KZ);
- zloupotreba ovlašćenja u privredi (član 276 KZ);
- lažni bilans (član 278 KZ);
- zloupotreba procjene (član 279 KZ);
- odavanje poslovne tajne (član 280 KZ);
- odavanje i korišćenje berzanske tajne (član 281 KZ);
- zloupotreba službenog položaja (član 416 KZ);
- nesavjestan rad u službi (član 417 KZ);
- protivzakonito posredovanje (član 422 KZ);
- primanje mita (član 423 KZ);
- davanje mita (član 424 KZ);
- odavanje službene tajne (član 425 KZ)<sup>633</sup>;
- zloupotreba monopolističkog položaja (član 270 KZ);
- zloupotreba poslovanja u privrednom poslovanju (član 272 KZ);
- prevara u službi (član 419 KZ).

Članovi zakona iz različitih verzija KZ-a su dati u tabelama. Riječi koje su brisane narednom verzijom izmjena su precrtane, dok su riječi koje su dodate istaknute u tekstu.

<sup>632</sup> Krivični zakonik je mijenjan 2006., 2010., 2011., 2013. i 2017. godine.

<sup>633</sup> Član 425 je u međuvremenu izbrisan iz KZa pa ovo djelo nije uključeno u tabelarni prikaz.

# DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI SA ELEMENTIMA KORUPCIJE

## ČLAN 416 ZLOUPOTREBA SLUŽBENOG POLOŽAJA

	Od 02. avgusta 2006. do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 09. jula 2011.	Važeći tekst od 09. jula 2011.
eri da ist ili i svoj ćenje, benog žbenu e. t-ovog prava pravna znatna ed šest	(1) Službeno lice koje <b>iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povrijedi prava drugog,</b> kazniće se zatvorom <b>od šest mjeseci do pet godina.</b>	(1) Službeno lice koje <b>protivpravnim</b> iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.	(1) Službeno lice koje protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.
avljene ed tri m od	(2) Ako je izvršenjem djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(2) Ako je izvršenjem djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(2) Ako je izvršenjem djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.
avljene os od m od	(3) Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.	(3) Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.	(3) Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do <b>dvanaest</b> godina.
ednom bjektu	<del>(4) Odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu koje učini djelo iz st. 1. do 3. ovog člana</del>		

## ČLAN 417 NESAVJESAN RAD U SLUŽBI

<b>Od 02. aprila 2004. do 02. avgusta 2006.</b>	<b>Važeći tekst od 02. avgusta 2006.</b>
<p>(1) Službeno lice koje kršenjem zakona ili drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti nadzora ili na drugi način očigledno nesavjesno postupa u vršenju službe, iako je bilo svjesno ili je bilo dužno i <del>moralo</del> biti svjesno da usljed toga može nastupiti teža povreda prava drugog ili imovinska šteta, pa takva povreda, odnosno šteta u iznosu koji prelazi tri hiljade eura i nastupi, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana došlo do teške povrede prava drugog ili je nastupila imovinska šteta u iznosu koji prelazi trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(3) Odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu, osim onih koje se bave privrednom djelatnošću, koje učini djelo iz st. 1 i 2 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</p>	<p>(1) Službeno lice koje kršenjem zakona ili drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti nadzora ili na drugi način očigledno nesavjesno postupa u vršenju službe, iako je bilo svjesno ili je bilo dužno i <b>moglo</b> biti svjesno da usljed toga može nastupiti teža povreda prava drugog ili imovinska šteta, pa takva povreda, odnosno šteta u iznosu koji prelazi tri hiljade eura i nastupi, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana došlo do teške povrede prava drugog ili je nastupila imovinska šteta u iznosu koji prelazi trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(3) Odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu, osim onih koje se bave privrednom djelatnošću, koje učini djelo iz st. 1 i 2 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</p>

## ČLAN 419 PREVARA U SLUŽBI

<b>Od 02. aprila 2004. do do 13. maja 2010.</b>	<b>Važeći tekst od 13. maja 2010.</b>
<p>(1) Službeno lice koje u vršenju službe u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.</p> <p>(3) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p> <p><del>(4) Odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu koje učini djelo iz st. 1 do 3 ovog člana kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</del></p>	<p>(1) Službeno lice koje u vršenju službe u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.</p> <p>(3) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>

## ČLAN 422 PROTIVZAKONITI UTICAJ

Od 02. aprila 2004. do 02. avgusta 2006. <sup>634</sup>	Od 02. avgusta 2006. do 13. maja 2010. <sup>635</sup>	Od 13. maja 2010. do 09. jula 2011. <sup>636</sup>	Od 09. jula 2011. do 21. avgusta 2013.	Važeći tekst od 21. avgusta 2013.
<p>(1) Ko primi nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(2) Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p>	<p>(1) Ko primi nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p><b>(2) Ko službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom do tri godine.</b></p> <p>(3) Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p>	<p>(1) Ko <del>nagradu</del> <b>zahtijeva</b> ili primi <del>imovinsku</del> korist ili <b>prihvati obećanje nagrade ili druge koristi za sebe ili drugog</b> da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(2) Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p>	<p>(1) Ko <b>neposredno ili preko trećeg lica</b> <del>zahtijeva</del> <b>zahtijeva</b> ili primi <del>poklon</del> ili drugu korist ili prihvati obećanje <del>poklona</del> ili druge koristi za sebe ili drugog da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili <b>stvarnog ili pretpostavljenog</b> uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(2) Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili <b>stvarni ili pretpostavljeni</b> uticaj posreduje <b>ili se obaveže da će posredovati</b> da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest</p>	<p>(1) Ko neposredno ili preko trećeg lica <b>zahtijeva</b> ili primi <b>mito</b> ili prihvati obećanje <b>mita</b> za sebe ili drugog da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(2) Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj posreduje ili se obaveže da će posredovati da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest</p>

<sup>634</sup> U ovom periodu naziv krivičnog djela je bio Protivzakonito posredovanje.

<sup>635</sup> U ovom periodu naziv krivičnog djela je bio Protivzakonito posredovanje.

<sup>636</sup> Ovom izmjenom zakona mijenja se i naziv krivičnog djela u Protivzakoniti uticaj.

	<del>(4) Ko službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</del>		mjeseci do pet godina.	mjeseci do pet godina.
(3) Ako je za posredovanje iz stava 2 ovog člana primljena nagrada ili kakva druga korist, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(5) Ako je za posredovanje iz stava 3 ovog člana primljena nagrada ili kakva druga korist, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(3) Ako je za posredovanje iz stava 2 ovog člana primljena nagrada ili druga korist, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(3) Ako je za posredovanje iz stava 2 ovog člana primljen <del>poklon</del> ili druga korist, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.	(3) Ako je za posredovanje iz stava 2 ovog člana primljeno <b>mito</b> , učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.
(4) Nagrada i imovinska korist oduzeće se.	(6) Nagrada i imovinska korist oduzeće se.	(4) Nagrada i imovinska korist oduzeće se.	(4) <del>Primljeni poklon</del> i druga korist oduzeće se.	(4) <b>Primljeno mito</b> oduzeće se.

### ČLAN 423 PRIMANJE MITA

Od 02. aprila 2004. do do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 09. jula 2011.	Od 09. jula 2011. do 21. avgusta 2013.	Važeći tekst od 21. avgusta 2013.
(1) Službeno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje <del>primi</del> obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju	(1) Službeno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje <b>prihvati</b> obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju	(1) Službeno lice koje <b>neposredno ili posredno</b> zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje prihvati obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da izvrši službenu <b>ili drugu radnju</b> koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu <b>ili drugu radnju</b>	(1) Službeno lice koje neposredno ili posredno zahtijeva ili primi <b>mito</b> ili koje prihvati obećanje <b>mita</b> za sebe ili drugog da izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti,

<p>koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do dvanaest godina.</p> <p>(2) Službeno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje <del>primi</del> obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do osam godina.</p> <p>(3) Službeno lice koje izvrši djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.</p> <p>(4) Službeno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje, navedene u st. 1, 2 i 3 ovog člana, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(5) Strano službeno lice koje učini djelo iz st. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to</p>	<p>koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do dvanaest godina.</p> <p>(2) Službeno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje <b>prihvati</b> obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do osam godina.</p> <p>(3) Službeno lice koje izvrši djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.</p> <p>(4) Službeno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje, navedene u st. 1, 2 i 3 ovog člana, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p>(5) Strano službeno lice koje učini djelo iz st. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to</p>	<p>koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do dvanaest godina.</p> <p>(2) Službeno lice koje <b>neposredno ili posredno</b> zahtijeva ili primi <del>poklon ili drugu korist</del> ili koje <del>prihvati</del> obećanje <del>poklona ili druge koristi</del> za sebe ili drugog da izvrši službenu <b>ili drugu radnju</b> koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu <b>ili drugu radnju</b> koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do osam godina.</p> <p>(3) Službeno lice koje izvrši djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.</p> <p>(4) Službeno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene <u>ili druge radnje</u> iz st. 1, 2 i 3 ovog člana, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi <del>poklon ili drugu korist</del>, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p> <p><del>(5) Strano službeno lice koje učini djelo iz st. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to</del></p>	<p>kazniće se zatvorom od dvije do dvanaest godina.</p> <p>(2) Službeno lice koje neposredno ili posredno zahtijeva ili primi <b>mito</b> ili koje <del>prihvati</del> obećanje <b>mita</b> za sebe ili drugog da izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dvije do osam godina.</p> <p>(3) Službeno lice koje izvrši djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina.</p> <p>(4) Službeno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene ili druge radnje iz st. 1, 2 i 3 ovog člana, a u vezi sa njom, zahtijeva ili primi <b>mito</b>, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p>
---	--	--	---

<p>djelo.</p> <p>(6) Odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu koje učini djelo iz st. 1, 2 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</p> <p>(7) Primljeni poklon i imovinska korist oduzeće se.</p>	<p>djelo.</p> <p>(6) Odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu koje učini djelo iz st. 1, 2 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</p> <p>(7) Primljeni poklon i imovinska korist oduzeće se.</p>	<p>djelo.</p> <p><b>(6) Ako odgovorno ili drugo lice u ustanovi ili drugom subjektu koji se ne bavi privrednim poslovanjem učini djelo iz st. 1, 2 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</b></p> <p>(7) <del>Primljeni poklon i druga</del> korist oduzeće se</p>	<p>(5) Ako odgovorno ili drugo lice u ustanovi ili drugom subjektu koji se ne bavi privrednim poslovanjem učini djelo iz st. 1, 2 i 4 ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to djelo.</p> <p><b>(6) Primljeno mito</b> oduzeće se.</p>
--	--	---	--

## ČLAN 424 DAVANJE MITA

Od 02. aprila 2004. do 02. avgusta 2006.	Od 02. avgusta 2006. do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 09. jula 2011.	Od 09. jula 2011. do 21. avgusta 2013.	Važeći tekst Od 21. avgusta 2013.
<p>(1) Ko službenom licu <del>učini</del> ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ko službenom licu <del>učini</del> ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica,</p>	<p>(1) Ko službenom licu <b>da,</b> ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ko službenom licu <b>da,</b> ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju</p>	<p>(1) Ko službenom licu <b>da,</b> ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom <del>podmićivanju</del> službenog lica, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ko službenom licu <b>da,</b> ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom <del>podmićivanju</del></p>	<p>(1) Ko službenom <del>ili drugom licu</del> <b>da,</b> ponudi ili obeća <del>poklon</del> ili drugu korist <b>za njega ili drugog,</b> da službeno lice izvrši službenu <b>ili drugu</b> radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu <b>ili drugu</b> radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje <b>pri ovakvom davanju mita</b> službenom licu, kazniće se zatvorom od <del>šest mjeseci do pet godina.</del></p> <p>(2) Ko službenom licu <del>ili drugom licu</del> <b>da,</b> ponudi ili obeća poklon ili drugu korist <b>za njega ili drugog,</b> da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje</p>	<p>(1) Ko službenom licu neposredno ili posredno <b>da,</b> ponudi ili obeća <b>mito</b> za njega ili drugog da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje <b>u</b> ovakvom davanju mita službenom licu, kazniće se zatvorom <b>od jedne do osam godina.</b></p> <p>(2) Ko službenom licu neposredno ili posredno <b>da,</b> ponudi ili obeća <b>mito</b> za njega ili drugog da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje <b>u</b> ovakvom davanju</p>

<p>kazniće se zatvorom do tri godine.</p> <p>(3) Odredbe st. 1 i 2 ovog člana primjenjuje se i kada je mito dato ili obećano stranom službenom licu.</p> <p>(4) Učinilac djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.</p> <p>(5) Odredbe st. 1, 2 i 4 ovog člana primjenjuju se i kad je mito dato ili obećano odgovornom licu u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu.</p> <p>(6) Poklon, odnosno druga korist koji budu oduzeti od lica koje je primilo mito mogu se u slučaju iz stava 4 ovog člana vratiti licu koje je dalo mito.</p>	<p>službenog lica, kazniće se zatvorom do tri godine.</p> <p>(3) Odredbe st. 1 i 2 ovog člana primjenjuje se i kada je mito dato ili obećano stranom službenom licu.</p> <p>(4) Učinilac djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.</p> <p>(5) Odredbe st. 1, 2 i 4 ovog člana primjenjuju se i kad je mito dato ili obećano odgovornom licu u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu.</p> <p><del>(6) Poklon, odnosno druga korist koji budu oduzeti od lica koje je primilo mito mogu se u slučaju iz stava 4 ovog člana vratiti licu koje je dalo mito.</del></p>	<p>službenog lica, kazniće se zatvorom do tri godine.</p> <p>(3) Odredbe st. 1 i 2 ovog člana primjenjuje se i kada je mito dato ili obećano stranom službenom licu.</p> <p>(4) Učinilac djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.</p> <p>(5) Odredbe st. 1, 2 i 4 ovog člana primjenjuju se i kad je mito dato ili obećano odgovornom licu u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu.</p>	<p>pri ovakvom <b>davanju mita</b> službenom licu, kazniće se zatvorom <del>do tri godine.</del></p> <p><del>(3) Odredbe st. 1 i 2 ovog člana primjenjuju se i kad je poklon ili druga korist data, ponuđena ili obećana stranom službenom licu.</del></p> <p>(4) Učinilac djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.</p> <p>(5) Odredbe st. 1, 2 i 4 ovog člana primjenjuju se i kad je <del>poklon ili druga korist</del> data, <b>ponuđena</b> ili obećana odgovornom ili drugom licu u ustanovi ili drugom subjektu <b>koji se ne bavi privrednim poslovanjem.</b></p>	<p>mita službenom licu, kazniće se zatvorom <b>od šest mjeseci do pet godina.</b></p> <p>(3) Učinilac djela iz st. 1 i 2 ovog člana koji je prijavio djelo prije nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne.</p> <p>(4) Odredbe st. 1, 2 i 3 ovog člana primjenjuju se i kad je <b>mito</b> dato, ponuđeno ili obećano odgovornom ili drugom licu u ustanovi ili drugom subjektu koji se ne bavi privrednim poslovanjem.</p>
--	---	---	---	--



# OSTALA KRIVIČNA DJELA SA ELEMENTIMA KORUPCIJE

## ČLAN 268 PRANJE NOVCA

Od 02. aprila 2004. do 02. avgusta 2006.	Od 02. avgusta 2006. do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 14. jula 2017.	Važeći tekst od 14. jula 2017.
(1) Ko putem bankarskog, finansijskog ili drugog privrednog poslovanja prikrije način pribavljanja novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni krivičnim djelom, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.	<del>(1) Ko putem bankarskog, finansijskog ili drugog privrednog poslovanja prikrije način pribavljanja novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni krivičnim djelom, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</del>	(1) Ko izvrši konverziju ili prenos novca ili druge imovine sa znanjem da su pribavljeni kriminalnom djelatnošću, u namjeri da se prikrije ili lažno prikaže porijeklo novca ili druge imovine, ili ko stekne, drži ili koristi novac ili drugu imovinu sa znanjem u trenutku prijema da potiču od <del>krivičnog djela</del> , ili ko prikrije ili lažno prikaže činjenice o prirodi, porijeklu, mjestu deponovanja, kretanja, raspolaganja ili vlasništva novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni <del>krivičnim djelom</del> , kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.	(1) Ko izvrši konverziju ili prenos novca ili druge imovine sa znanjem da su pribavljeni kriminalnom djelatnošću, u namjeri da se prikrije ili lažno prikaže porijeklo novca ili druge imovine, ili ko stekne, drži ili koristi novac ili drugu imovinu sa znanjem u trenutku prijema da potiču od <b>vršenja kriminalne djelatnosti</b> , ili ko prikrije ili lažno prikaže činjenice o prirodi, porijeklu, mjestu deponovanja, kretanja, raspolaganja ili vlasništva novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni <b>kriminalnom djelatnošću</b> , kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.
(2) Ako je izvršilac djela iz stava 1 ovog člana istovremeno i izvršilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovinska korist iz stava 1 ovog člana, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.	<del>(2) Ako je izvršilac djela iz stava 1 ovog člana istovremeno i izvršilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovinska korist iz stava 1 ovog člana, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.</del>	(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se izvršilac djela iz stava 1 ovog člana <del>ako je istovremeno i izvršilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovina iz stava 1 ovog člana</del>	2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se izvršilac djela iz stava 1 ovog člana <b>koji je</b> i izvršilac ili saučesnik u krivičnom djelu kojim je pribavljen novac ili imovina iz stava 1 ovog člana <b>ili ko pomogne izvršiocu radi izbjegavanja njegove odgovornosti za učinjeno djelo, ili u istom cilju preduzme radnje radi prikrivanja porijekla novca ili imovine iz stava 1 ovog člana.</b>

<p><del>(3) Ako je novac ili imovina iz st. 1 i 2 ovog člana velike vrijednosti, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.</del></p> <p>(4) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana izvrši više lica koja su se udružila za vršenje takvih djela, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.</p> <p><del>(5) Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.</del></p> <p>(6) Novac i imovina iz st. 1, 2 i 3 ovog člana oduzeće se.</p>	<p><b>(3) Ako iznos novca ili vrijednost imovine iz st. 1 i 2 ovog člana prelaze četrdeset hiljada eura,</b> učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina</p> <p>(4) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana izvrši više lica koja su se udružila za vršenje takvih djela, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.</p> <p><b>(5) Ko učini djelo iz st. 1 i 2 ovog člana, a mogao je i bio dužan da zna da novac ili imovina predstavljaju prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću, kazniće se zatvorom do tri godine.</b></p> <p>(6) Novac i imovina iz st. 1, 2 i 3 ovog člana oduzeće se.</p>	<p><b>(3) Ako je novac ili imovina iz st. 1 i 2 ovog člana velike vrijednosti,</b> učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.</p> <p>(4) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana izvrši više lica koja su se udružila za vršenje takvih djela, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.</p> <p><b>(5) Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno iz nehata,</b> učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.</p> <p>(6) Novac i imovina iz st. 1, 2 i 3 ovog člana oduzeće se.</p>	<p>(3) Ako je novac ili imovina iz st. 1 i 2 ovog člana velike vrijednosti, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.</p> <p>(4) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana izvrši više lica koja su se udružila za vršenje takvih djela, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.</p> <p>(5) Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.</p> <p>(6) Novac i imovina iz st. 1, 2 i 3 ovog člana oduzeće se.</p> <p><b>(7) Imovina, u smislu ovog člana, podrazumijeva imovinska prava bilo koje vrste, nezavisno od toga da li se odnose na dobra materijalne ili nematerijalne prirode, pokretne ili nepokretne stvari, hartije od vrijednosti i druge isprave kojima se dokazuju imovinska prava.</b></p>
--	--	--	--

## ČLAN 269 POVREDA RAVNOPRAVNOSTI U VRŠENJU PRIVREDNE DJELATNOSTI

Od 02. aprila 2004. do 13. maja 2010.	Važeći tekst od 13. maja 2010.
<p>(1) Ko zloupotrebom svog službenog položaja ili ovlaštenja ograniči slobodno ili samostalno povezivanje privrednog društva ili drugog subjekta privrednog poslovanja u obavljanju privredne djelatnosti <del>na privrednom području Crne Gore</del>, uskrati mu ili ograniči pravo da na određenom području obavlja privrednu djelatnost, stavi ga u neravnotežan položaj prema drugim subjektima privrednog poslovanja u pogledu uslova privređivanja ili ograniči slobodno obavljanje privredne djelatnosti, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se ko zloupotrijebi svoj društveni položaj ili uticaj radi izvršenja krivičnog djela iz stava 1 ovog člana.</p>	<p>(1) Ko zloupotrebom svog službenog položaja ili ovlaštenja ograniči slobodno ili samostalno povezivanje privrednog društva ili drugog subjekta privrednog poslovanja u obavljanju privredne djelatnosti, uskrati mu ili ograniči pravo da na određenom području obavlja privrednu djelatnost, stavi ga u neravnotežan položaj prema drugim subjektima privrednog poslovanja u pogledu uslova privređivanja ili ograniči slobodno obavljanje privredne djelatnosti, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se ko zloupotrijebi svoj društveni položaj ili uticaj radi izvršenja krivičnog djela iz stava 1 ovog člana.</p>

## ČLAN 270 ZLOUPOTREBA MONOPOLISTIČKOG POLOŽAJA

Od 02. aprila 2004. do 13. maja 2010.	Važeći tekst od 13. maja 2010.
<p>Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja <del>koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik</del>, koji zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekat dovede u povlašćen položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p>	<p>Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja, koji zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekat dovede u povlašćen položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p>

## ČLAN 272 NESAVJESTAN RAD U PRIVREDNOM POSLOVANJU

Od 02. aprila 2004. do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 21. avgusta 2013.	Važeći tekst od 21. avgusta 2013.
<p>(1) <del>Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja u kome nema većinski udio koje svjesno krši zakone, druge propise ili opšte akte o poslovanju ili očigledno nesavjesno posluje i time iz nehata tom privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja prouzrokuje štetu koja prelazi iznos od tri hiljade eura,</del> kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.</p> <p>(2) <del>Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana nastupila šteta koja prelazi iznos od trideset hiljada eura ili je pokrenut postupak prinudnog poravnjenja ili stečaja,</del> učinilac će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu, drugom subjektu privrednog poslovanja ili <b>drugom pravnom licu koje zloupotrebom svog položaja ili povjerenja u pogledu raspolaganja tuđom imovinom, prekoračenja granica svog ovlašćenja ili nevršenja svoje dužnosti pribavi sebi ili drugom protivpravnu imovinsku korist ili prouzrokuje imovinsku štetu,</b> <b>kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</b></p> <p>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko, u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist, prisvoji novac, hartije od vrijednosti ili druge pokretne stvari koje su mu povjerene na radu u privrednom društvu, drugom subjektu privrednog poslovanja ili drugom pravnom licu.</p> <p>(3) Ako je usljed djela iz st. 1 i 2 ovog člana <b>pribavljena imovinska korist</b> koja prelazi iznos od <b>četrdeset hiljada eura,</b> učinilac će se kazniti zatvorom od <b>dvije do deset godina.</b></p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu, drugom subjektu privrednog poslovanja ili drugom pravnom licu koje zloupotrebom svog položaja ili povjerenja u pogledu raspolaganja tuđom imovinom, <b>prekoračenjem</b> granica svog ovlašćenja ili nevršenja svoje dužnosti pribavi sebi ili drugom protivpravnu imovinsku korist ili drugom <b>nanese</b> imovinsku štetu, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko, u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist, prisvoji novac, hartije od vrijednosti ili druge pokretne stvari koje su mu povjerene na radu u privrednom društvu, drugom subjektu privrednog poslovanja ili drugom pravnom licu.</p> <p>(3) Ako je usljed djela iz st. 1 i 2 ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>

## ČLAN 273 PROUZROKOVANJE STEČAJA

Od 02. aprila 2004. do 13. maja 2010.	Važeći tekst od 13. maja 2010.
<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja <del>koje ima svojstvo pravnog lica</del>, koje neracionalnim trošenjem sredstava ili njihovim otuđenjem u bescijenje, prekomjernim zaduživanjem, preuzimanjem nesrazmjernih obaveza, lakomislenim zaključivanjem ugovora sa licima nesposobnim za plaćanje, propuštanjem blagovremenog ostvarivanja potraživanja, uništenjem ili prikrivanjem imovine ili drugim radnjama koje nijesu u skladu sa savjesnim poslovanjem prouzrokuje stečaj i time drugog oštetiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja, koje neracionalnim trošenjem sredstava ili njihovim otuđenjem u bescijenje, prekomjernim zaduživanjem, preuzimanjem nesrazmjernih obaveza, lakomislenim zaključivanjem ugovora sa licima nesposobnim za plaćanje, propuštanjem blagovremenog ostvarivanja potraživanja, uništenjem ili prikrivanjem imovine ili drugim radnjama koje nijesu u skladu sa savjesnim poslovanjem prouzrokuje stečaj i time drugog oštetiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom od tri mjeseca do tri godine.</p>

## ČLAN 274 PROUZROKOVANJE LAŽNOG STEČAJA

Od 02. aprila 2004. do 13. maja 2010.	Važeći tekst od 13. maja 2010.
<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja <del>koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik</del>, koji u namjeri da taj subjekt izbjegne plaćanje obaveza prouzrokuje stečaj tog subjekta prividnim ili stvarnim umanjenjem njegove imovine, na način što: 1) cijelu ili dio imovine subjekta privrednog poslovanja prikrije, prividno proda, proda ispod tržišne vrijednosti ili besplatno ustupi; 2) zaključi fiktivne ugovore o dugu ili prizna nepostojeća potraživanja; 3) poslovne knjige koje je subjekt privrednog poslovanja obavezan da vodi po zakonu prikrije, uništi ili tako preinači da se iz njih ne mogu sagledati poslovni rezultati ili stanje sredstava ili obaveza ili ovo stanje sačinjavanjem lažnih isprava ili na drugi način prikaže takvim da se na osnovu njega može otvoriti stečaj, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako su usljed djela iz stava 1 ovog člana nastupile teške posljedice za povjerioca, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja, koji u namjeri da taj subjekt izbjegne plaćanje obaveza prouzrokuje stečaj tog subjekta prividnim ili stvarnim umanjenjem njegove imovine, na način što: 1) cijelu ili dio imovine subjekta privrednog poslovanja prikrije, prividno proda, proda ispod tržišne vrijednosti ili besplatno ustupi; 2) zaključi fiktivne ugovore o dugu ili prizna nepostojeća potraživanja; 3) poslovne knjige koje je subjekt privrednog poslovanja obavezan da vodi po zakonu prikrije, uništi ili tako preinači da se iz njih ne mogu sagledati poslovni rezultati ili stanje sredstava ili obaveza ili ovo stanje sačinjavanjem lažnih isprava ili na drugi način prikaže takvim da se na osnovu njega može otvoriti stečaj, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</p> <p>(2) Ako su usljed djela iz stava 1 ovog člana nastupile teške posljedice za povjerioca, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>

## ČLAN 276 ZLOUPOTREBA OVLAŠĆENJA U PRIVREDI

Od 02. aprila 2004. do 02. avgusta 2006.	Od 02. avgusta 2006. do 13. maja 2010.	Od 13. maja 2010. do 09. jula 2011.	Važeći tekst od 09. jula 2011.
<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik, koje u namjeri pribavljanja protivpravne imovinske koristi za pravno lice u kojem je zaposleno, za drugo pravno lice ili drugi subjekt privrednog poslovanja koji ima svojstvo pravnog lica:</p> <p>1) stvara ili drži nedozvoljene novčane, robne ili druge vrijednosne fondove u zemlji ili inostranstvu;</p> <p>2) sastavljanjem isprave neistinite sadržine, lažnim bilansima, procjenama ili <del>intervenisanjem</del> odnosno lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica, neistinito prikazuje stanje ili kretanje sredstava ili rezultate poslovanja, pa na taj način dovede u zabludu organe upravljanja u privrednom društvu ili drugom pravnom licu prilikom donošenja odluka o poslovima upravljanja ili privredno društvo ili drugo pravno lice stavi u povoljniji položaj prilikom dobijanja sredstava ili drugih pogodnosti koje im se ne bi priznale prema postojećim propisima;</p> <p>3) u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza ili u vezi sa plaćanjem drugih dažbina uskrati sredstva koja</p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja <del>koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik</del>, koje u namjeri pribavljanja protivpravne imovinske koristi za pravno lice u kojem je zaposleno, za drugo pravno lice ili drugi subjekt privrednog poslovanja <del>koji ima svojstvo pravnog lica</del>:</p> <p>1) stvara ili drži nedozvoljene novčane, robne ili druge vrijednosne fondove u zemlji ili inostranstvu;</p> <p>2) sastavljanjem isprave neistinite sadržine, lažnim bilansima, procjenama ili <b>inventarisanjem</b> odnosno lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica, neistinito prikazuje stanje ili kretanje sredstava ili rezultate poslovanja, pa na taj način dovede u zabludu organe upravljanja u privrednom društvu ili drugom pravnom licu prilikom donošenja odluka o poslovima upravljanja ili privredno društvo ili drugo pravno lice stavi u povoljniji položaj prilikom dobijanja sredstava ili drugih pogodnosti koje im se ne bi priznale prema postojećim propisima;</p> <p>3) u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza ili u vezi sa plaćanjem drugih dažbina uskrati sredstva koja</p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja, koje u namjeri pribavljanja protivpravne imovinske koristi za pravno lice u kojem je zaposleno, za drugo pravno lice ili drugi subjekt privrednog poslovanja:</p> <p>1) stvara ili drži nedozvoljene novčane, robne ili druge vrijednosne fondove u zemlji ili inostranstvu;</p> <p>2) sastavljanjem isprave neistinite sadržine, <del>lažnim bilansima</del>, procjenama ili inventarisanjem odnosno lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica, neistinito prikazuje stanje ili kretanje sredstava ili rezultate poslovanja, pa na taj način dovede u zabludu organe upravljanja u privrednom društvu ili drugom pravnom licu prilikom donošenja odluka o poslovima upravljanja ili privredno društvo ili drugo pravno lice stavi u povoljniji položaj prilikom dobijanja sredstava ili drugih pogodnosti koje im se ne bi priznale prema postojećim propisima;</p> <p><del>3) u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza ili u vezi sa plaćanjem drugih dažbina uskrati sredstva koja</del></p>	<p>(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja, koje u namjeri pribavljanja protivpravne imovinske koristi za pravno lice u kojem je zaposleno, za drugo pravno lice ili drugi subjekt privrednog poslovanja :</p> <p>1) stvara ili drži nedozvoljene novčane, robne ili druge vrijednosne fondove u zemlji ili inostranstvu;</p> <p>2) sastavljanjem isprave neistinite sadržine, procjenama ili inventarisanjem odnosno lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica, neistinito prikazuje stanje ili kretanje sredstava ili rezultate poslovanja, pa na taj način dovede u zabludu organe upravljanja u privrednom društvu ili drugom pravnom licu prilikom donošenja odluka o poslovima upravljanja ili privredno društvo ili drugo pravno lice stavi u povoljniji položaj prilikom dobijanja sredstava ili drugih pogodnosti koje im se ne bi priznale prema postojećim propisima;</p>

<p>predstavljaju javni prihod; 4) sredstva kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni;</p> <p>5) na drugi način grubo povrijedi ovlaštenja u pogledu upravljanja, raspolaganja i korišćenja imovinom, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist <del>velikog obima</del>, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>	<p>predstavljaju javni prihod; 4) sredstva kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni;</p> <p>5) na drugi način grubo povrijedi ovlaštenja u pogledu upravljanja, raspolaganja i korišćenja imovinom, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist koja <b>prelazi iznos od četrdeset hiljada eura</b>, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>	<p><del>predstavljaju javni prihod;</del> 4) sredstva kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni;</p> <p>5) na drugi način grubo povrijedi ovlaštenja u pogledu upravljanja, raspolaganja i korišćenja imovinom, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do <del>deset</del> godina.</p>	<p><b>3)</b> sredstva kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni;</p> <p><b>4)</b> na drugi način grubo povrijedi ovlaštenja u pogledu upravljanja, raspolaganja i korišćenja imovinom, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Ako je usljed djela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do <b>dvanaest</b> godina.</p>
---	--	---	---

## ČLAN 278 LAŽAN BILANS

Ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili drugom nanese kakvu štetu, sačini u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja lažan bilans kojim se utvrđuje dobit ili gubitak tog subjekta ili kojim se utvrđuje udio svakog člana društva u dobiti ili gubitku, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

## ČLAN 279 ZLOUPOTREBA PROCJENE

(1) Ovlašćeni procjenjivač koji prilikom procjene imovine privrednog društva ili drugog subjekta privrednog poslovanja zloupotrijebi svoje ovlaštenje i time sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili drugom nanese kakvu štetu, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

(2) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist ili prouzrokovana šteta koja prelazi iznos od tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(3) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist ili prouzrokovana šteta koja prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.

## ČLAN 280 ODAVANJE POSLOVNE TAJNE

<p style="text-align: center;"><b>Od 02. aprila 2004. do 21. avgusta 2013.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Važeći tekst od 21. avgusta 2013.</b></p>
<p>(1) Ko neovlašćeno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili ko pribavlja takve podatke u namjeri da ih preda nepozvanom licu, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p>(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno iz koristoljublja ili u pogledu naročito povjerljivih podataka ili radi objavljivanja ili korišćenja podataka u inostranstvu, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p> <p>(3) Ko djelo iz stava 1 ovog člana učini iz nehata, kazniće se zatvorom do tri godine.</p> <p>(4) Poslovnom tajnom smatraju se podaci i dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom na osnovu zakona proglašeni poslovnom tajnom čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice za privredno društvo ili drugi subjekt privrednog poslovanja.</p>	<p>(1) Ko neovlašćeno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili ko pribavlja takve podatke u namjeri da ih preda nepozvanom licu, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</p> <p><b>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i nepozvano lice koje koristi podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu pribavljene na način iz stava 1 ovog člana.</b></p> <p><b>(3)</b> Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno iz koristoljublja ili u pogledu naročito povjerljivih podataka ili radi objavljivanja ili korišćenja podataka u inostranstvu, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p> <p><b>(4)</b> Ko djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učini iz nehata, kazniće se zatvorom do tri godine.</p> <p><b>(5)</b> Poslovnom tajnom smatraju se podaci i dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom na osnovu zakona proglašeni poslovnom tajnom čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice za privredno društvo ili drugi subjekt privrednog poslovanja.</p>



## ČLAN 281 ODAVANJE I KORIŠĆENJE BERZANSKE TAJNE

<p style="text-align: center;"><b>Od od 02. aprila 2004. do 21. avgusta 2013.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Važeći tekst od 21. avgusta 2013.</b></p>
<p><del>(1) Ko poslovne podatke iz poslovanja berze ili berzanskog posrednika koji predstavljaju berzansku tajnu saopšti nepozvanom licu ili ko dođe do takvih podataka, pa njihovim korišćenjem ostvari imovinsku korist, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.</del></p> <p>(2) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.</p> <p>(3) Ako je djelom iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p>	<p><b>1) Ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi imovinsku korist ili nanese štetu drugom saopšti ili na drugi način učini dostupnim povlašćenu informaciju nepozvanom licu ili koristeći povlašćenu informaciju, za sebe ili drugog, neposredno ili posredno, pribavi ili otuđi hartiju od vrijednosti ili drugi finansijski instrument na koji se ta informacija odnosi ili ko preporuči drugom ili ga navede da pribavi ili otuđi hartiju od vrijednosti ili drugi finansijski instrument na koji se ta informacija odnosi, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.</b></p> <p><b>(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i nepozvano lice koje koristi povlašćene informacije koje su pribavljene na način iz stava 1 ovog člana.</b></p> <p><b>(3) Ako djelo iz stava 1 ovog člana učini lice koje je član odbora direktora ili nadzornog organa emitenta ili ima udio u kapitalu emitenta, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.</b></p> <p>(4) Ako je djelom iz st. 1, <b>2 i 3</b> ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.</p> <p>(5) Ako je djelom iz st. 1, <b>2 i 3</b> ovog člana pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.</p> <p><b>(6) Za pokušaj djela iz stava 1 ovog člana kazniće se.</b></p>

### Aneks 3. Pregled realizacije mjera po poglavljima

STATISTIČKI PREGLED REALIZACIJE MJERA IZ AKCIONOG PLANA	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano	Nema informacija	Ukupno
<b>1. PRAVOSUĐE</b>	<b>105</b>	<b>35</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>155</b>
1.1. Jačanje nezavisnosti pravosuđa	32	13	2	0	47
1.1.1. Izmjene Ustava	0	1	0	0	1
1.1.2. Izbor sudija i tužilaca	12	3	0	0	15
1.1.3. Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	5	6	0	0	11
1.1.4. Kapaciteti i sredstva za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta	11	2	0	0	13
1.1.5. Samostalnost sudija i tužilaca	4	1	2	0	7
1.2. Nepristrasnost pravosuđa	6	8	0	0	14
1.2.1. Slučajna dodjela predmeta	2	4	0	0	6
1.2.2. Izuzeće sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.3. Sprječavanje sukoba interesa sudija i tužilaca	0	1	0	0	1
1.2.4. Etički kodeks sudija i tužilaca	4	2	0	0	6
1.3. Odgovornost u pravosuđu	6	2	1	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	58	11	7	1	77
1.4.1. Pouzdana i dosljedna pravosudna statistika	10	4	5	0	19
1.4.2. Racionalizacija pravosudne mreže i smanjenje predmeta	25	4	2	0	31
1.4.3. Izvršenje presuda u parničnim predmetima	8	1	0	0	9
1.4.4. Uspostavljanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	13	2	0	1	16
1.4.5. Dobrovoljna mobilnost sudija i tužilaca	2	0	0	0	2
1.5. Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim organima	3	2	3	0	8
<b>2.BORBA PROTIV KORUPCIJE</b>	<b>70</b>	<b>104</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>209</b>
<b>2.1. Preventivne radnje protiv korupcije</b>	<b>37</b>	<b>80</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>145</b>
2.1.1. Jačanje i preispitivanje institucionalnog okvira	12	7	1	0	20

2.1.2. Prijavljivanje imovine i sukob interesa javnih funkcionera	2	6	1	0	9
2.1.3. Javna uprava	5	7	0	0	12
2.1.4. Finansiranje političkih subjekata	0	4	0	0	4
2.1.5. Slobodan pristup informacijama	1	1	1	0	3
2.1.6. Javne nabavke	2	6	3	0	11
2.1.7. Sprječavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima	12	42	22	0	76
a) Privatizacija	0	4	6	0	10
b) Urbanizam	2	7	5	0	14
c) Obrazovanje	3	9	2	0	14
d) Zdravstvo	2	6	6	0	14
e) Lokalna samouprava	3	9	2	0	14
f) Policija	1	7	1	0	9
2.1.8. Uloga Skupština u borbi protiv korupcije	1	4	0	0	5
2.1.9. Uključivanje NVO u agendu antikorupcije	2	3	0	0	5
<b>2.2. Represivne radnje protiv korupcije</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>64</b>
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			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
<b>3. TEMELJNA PRAVA</b>	<b>133</b>	<b>72</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>243</b>
3.1. Ombudsman	15	1	0	0	16
3.2. Pravo na efikasan pravni lijek	2	1	0	0	3
3.3. Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	30	8	7	0	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	8	8	2	34
3.6.C Prava LGBT populacije	16	3	1	0	20
3.7. Pravo na osnivanje novih sindikata	1	1	1	0	3
3.8.A Prava djeteta	13	9	2	0	24
3.8.B Prava lica sa invaliditetom	2	9	0	0	11
3.9. Besplatna pravna pomoć	3	2	0	0	5
3.10.A Zaštita manjina i RAE populacije	12	12	3	8	35
3.10.B Prava raseljenih lica	11	8	2	0	21
3.11. Procesuiranje zločina iz mržnje	0	1	0	0	1
3.12. Zaštita ličnih podataka	6	0	1	0	7
<b>4. SARADNJA SA NVO</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>19</b>
4.1. Zakonodavni i strateški okvir	1	2	1	0	4
4.2. Institucionalni okvir	3	2	3	0	8
4.3. Administrativni kapaciteti	2	4	1	0	7
<b>UKUPNO</b>	<b>314</b>	<b>219</b>	<b>82</b>	<b>11</b>	<b>626</b>

## **Aneks 4. Nevladine organizacije koje su pomogle u izradi izvještaja**

### **Akcija za ljudska prava**

Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica  
Mirjana Radović, programska koordinatorka

### **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, koordinatorka 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, koordinatorka

### **Centar za monitoring i istraživanje**

Zlatko Vujović, predsjednik Upravnog odbora

**Centar za razvoj nevladinih organizacija**

Ana Novaković, izvršna direktorica

**Politikon mreža**

Jovana Marović, izvršna direktorka

**Queer Montenegro**

Danijel Kalezić, predsjednik Upravnog odbora

**LGBT Forum Progres**

John M. Barac, izvršni direktor LGBT Forum Progres

**NVO Mladi Romi**

Jelena Topalović, asistentkinja na projektima