

ANALIZA

O SPROVOĐENJU REFORMI U POGLAVLJU 23



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Centar za gradansko obrazovanje
Centre for Civic Education



Naziv publikacije

ANALIZA O SPROVOĐENJU REFORMI U POGLAVLJU 23

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

Ul. Sima Barovića 24, Podgorica

Tel/fax : 020/219 120, 219 121, 219 122, 219 123

E-mail : crnvo@crnvo.me

Veb sajt : www.crnvo.me

Za izdavača **Zorana Marković**

Autorke: **Milena Muk**

Marija Kalezić Popović

Ana Đurnić

Dragana Jaćimović

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN: **978-86-85579-57-8**

COBISS.CG-ID 26434564

Dizajn i prelom: **New Page D.O.O. Podgorica**

Godina izdanja **2023.**

Mjesto izdanja Podgorica

Sadržaj Analize isključiva je odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) i ne odražava nužno stavove CGO-a, Evropske unije ili Ministarstva javne uprave.

ISBN 978-86-85579-57-8



9 788685 579578 >

SADRŽAJ

Uvod.....	1
Borba protiv korupcije.....	2
Novi pristup u pregovaračkom procesu i implikacije na pregovarački proces Crne Gore i Evropske unije.....	4
Meritokratija i zapošljavanje u državnoj upravi.....	4
Kapaciteti inspekcija.....	7
Etički kodeksi i smjernice.....	7
Konflikt interesa i prijavljivanje imovine javnih funkcionera.....	9
Finansijske istrage i tzv. zakon o porijeklu imovine.....	11
Finansiranje političkih partija.....	11
Pravosuđe.....	12
Strateški pristup reformi pravosuđa.....	12
Adresiranje preporuka Venecijanske komisije.....	13
Imenovanja na ključnim pozicijama u pravosuđu.....	14
Tužilački savjet i Vrhovno državno tužilaštvo.....	14
Sudski savjet.....	15
Izbor sudija Ustavnog suda.....	16
Racionalizacija pravosudne mreže.....	17
Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim sudovima.....	17
Proces vetinga u pravosuđu.....	18
Temeljna prava.....	19
Temeljna prava u okviru poglavlja 23.....	21
Jačanje kapaciteta Ombudsmana i njegove uloga kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.....	22
Zabranu mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.....	22
Prava lica sa invaliditetom.....	23
Rodna ravnopravnost.....	24
Prava LGBT populacije.....	25
Zaštita prava manjina i RAE populacije.....	25
Preporuke.....	27

Analiza o sprovodenju reformi u Poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava

Uvod

Svjesni važnosti najizazovnije faze evropske integracije u kojoj se trenutno nalazi Crna Gora, namjera nam je da sa pažnjom nastavimo pratiti tok pregovaračkog procesa, njegovu transparentnost i kvalitet, reforme koje sprovode državni organi u oblastima koje obuhvata poglavlje 23 – pravosuđe i temeljna prava, kao i efekte tih reformi na kvalitet života građana/ki u Crnoj Gori. Analiza koja je pred Vama ima za cilj da pruži nezavisne informacije i zapažanja o nivou preduzetih reformi u oblastima reforme pravosuđa, suzbijanja korupcije i zaštite ljudskih prava zaključno sa aprilom 2023. godine. Pregled situacije u svim oblastima je praćen i konkretnim preporukama za unaprjeđenje stanja u cilju ostvarivanja što kvalitetnije reforme u toku pregovaračkog procesa Crne Gore sa Evropskom unijom u poglavlju 23.

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

Prilikom pripreme Analize oslanjali smo se isključivo na javno dostupne podatke, koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medejske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, Analiza se oslanja i na nalaze drugih organizacija civilnog društva ali značajan obim podataka proističe iz svakodnevnog rada i istraživanja koja sprovode autorke, što je inkorporirano u Analizi i služi obogaćivanju nalaza, te doprinosi informisanoj debati.

Izrada Analize o sprovodenju reformi u oblasti Poglavlja 23 je omogućena kroz projekat „Poglavlje 23 u mojoj zajednici“ koji realizuje Centar za razvoj nevladinih organizacija u partnerstvu sa NVO Centar za seoski razvoj iz Petnjiće. Projekat je podržan kroz program „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika – M'BASE“ koji sprovode Centar za građansko obrazovanje (CGO), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Centar za zaštitu i proučavanje ptica Crne Gore (CZIP) i Politikon mreža. Projekat finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave.

BORBA PROTIV KORUPCIJE

Institucionalni i strateški okvir za borbu protiv korupcije

Od 2014. godine, kada je istekao period primjene **Strategije za borbu protiv korupcije**, ne postoji jedinstveni, horizontalni dokument koji bi trasirao ključne ciljeve i mjere za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori. **Akcioni plan za poglavlje 23**, sa prelaznim mjerilima koje uključuju određeni broj antikoruptivnih aktivnosti, predstavlja ključni strateški dokument u ovoj oblasti, iako je definisan još 2013. godine, a revidiran samo jednom, 2015. godine.

Operativni dokument za sprečavanje korupcije u posebno rizičnim oblastima usvojen 2016. godine kao aneks AP 23, zvanično je još uvijek na snazi, ali se ne primjenjuje niti se po njemu izvještava. Imajući u vidu da su oblasti posebno rizične za korupciju definisane prije punih 10 godina, postoji potreba za preispitivanjem stanja u tada definisanim oblastima, te prilagođavanje Operativnog dokumenta aktualnim problemima. Zbog toga je i jedna od mjera iz Dinamičkog plana za Poglavlje 23 bila izrada samoprocjene trenutnog stanja ispunjenosti mjera iz Operativnog dokumenta za preporukama za dalje intenziviranje implementacije preostalih nerealizovanih mjera. Međutim, ova aktivnost među onima je koje nisu realizovane. U julu 2021. godine, novi sastav Radne grupe za Poglavlje 23¹ pripremio je, a Vladina Kancelarija za evropske integracije usvojila **Dinamički plan aktivnosti** koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u Poglavlju 23 – Pravosuđe i temljna prava. Cilj ovog dokumenta bio je intenziviranje realizacije obaveza iz pregovaračkog procesa, pa je njegova realizacija „oročena“ do kraja 2021. godine. Prema informacijama članova Radne grupe iz reda NVO, u datom roku obaveze iz ovog dokumenta nisu u potpunosti ispunjene niti je on doprinio intenziviranju pregovora. Ipak, o realizaciji Dinamičkog plana se nikada nije izvještavalo, iako je na inicijativu predstavnice Instituta alternativa u Radnoj grupi, šef Radne grupe definisao 1. februar kao rok za izvještavanje². Dinamički plan je prvobitno bio označen oznakom tajnosti „INTERNO“, koja je, na predlog predstavnika civilnog društva u Radnoj grupi³, kasnije ukinuta. Ipak, Dinamički plan ostao je nedostupan javnosti tokom cijelog vremena njegovog važenja⁴, a objavljen je tek u junu 2022. godine.

Prema evidenciji strateških dokumenata, koju vodi Vlada Crne Gore, **trenutno se primjenjuje 71 sektorska strategija, od toga čak 22 strategije i dva programa u sektoru demokratija i dobro upravljanje**, koji je najrelevantniji za borbu protiv korupcije.⁵ Međutim, iako je Vlada unaprijedila strateško planiranje, ne postoji jedinstvena obaveza za sve strategije da uključe antikoruptivne elemente i time nadomjesti nepostojanje sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije.

Početkom maja 2022. godine formirana je 43. Vlade Crne Gore, nakon što je vladni Zdravko Krivokapić, prvoj formiranoj nakon što je Demokratska partija socijalista izgubila vlast na izborima 2020. godine, uskraćeno povjerenje. Među članovima 43. Vlade je i Zoran Miljanić, ministar bez portfelja, čije je glavno zaduženje borba protiv korupcije. On je, odmah po

¹ Vlada Zdravka Krivokapića, izabrana u decembru 2020. godine nakon izbora održanih u avgustu iste godine kada je DPS prvi put izgubio vlast nakon 30 godina, promjenila je sastav pregovaračke strukture, uključujući i sastav Radne grupe za Pregovaračko poglavlje 23.

² Zapisnik s plenarne sjednice Radne grupe za poglavlje 23 od 20. X 2021., dostupno na: <https://www.eu.me/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>

³ Ibid.

⁴ Do kraja decembra 2021. godine.

⁵ <https://javnepolitike.me/strateski-dokumenti/>

stupanju na ovu funkciju, najavio donošenje novog strateškog dokumenta u ovoj oblasti, nakon pauze od osam godina.⁶ Rad na novoj strategiji za borbu protiv korupcije za period 2023-2026. godine započet je krajem juna 2022. godine, kroz poziv za konsultacije i organizaciju nekoliko fokus grupa za tematske oblasti: Obrazovanje i nauka, Javne nabavke, privatizacija, Sport, mladi, NVO, Zdravlje, socijalna zaštita, Životna sredina, urbanizam i prostorno planiranje, Rad lokalnih samouprava, Rad policije, Rad tužilaštva i sudova, Rad državne uprave (uključujući inspekcije, carinu i druge organe), Kultura i mediji, Finansiranje političkih partija.⁷

Međutim, ni nakon skoro godinu dana od početka rada na ovom dokumentu, on nije pripremljen – čak nije ni u fazi nacrtu ili radnog dokumenta. U međuvremenu, u avgustu 2022. godine, formiran je novi **Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije**⁸, a u novembru iste godine imenovani su njegovi članovi⁹. Prethodno formirani savjet tokom 42. vlade prestao je sa radom uslijed ostavki tri član/-ice, koji su birani iz redova akademije, odnosno civilnog društva. Kao jedini zadataci novoformiranog Savjeta definisano je da: pripremi strategiju za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima u saradnji sa Ministarstvom pravde; prati sprovođenje strategije; organizuje, sinhronizuje, prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije i ocjenjuje postignute rezultate u ostvarivanju ciljeva strategije; i dostavlja Vladi izvještaje o realizovanim aktivnostima sa ocjenom stanja i predlogom daljih mjera za uspješniju implementaciju strategije, najmanje dva puta godišnje. Nijedan od ovih zadataka do sada nije ispunjen, a Savjet je od uspostavljanja održao svega dvije sjednice na kojima je strategija za borbu protiv korupcije samo marginalno spomenuta¹⁰.

Iako Crna Gora svjedoči umnožavanju antikorupcijskih institucija od početka pregovora sa Evropskom unijom, njihova učinkovitost ostaje izuzetno niska. **Odbor za antikorupciju**, formiran 2012. godine, najpasivnije je skupštinsko radno tijelo, koje, prema nalazima Instituta alternativa, od počekta 2022. godine nije održalo nijednu sjednicu.¹¹ **Agencija za sprječavanje korupcije**, formirana 2016. godine, kao zamjena za dotadašnju Komisiju za sprječavanje konfikta interesa i Upravu za antikorupciju, prema mišljenju Evropske komisije, počela je da pokazuje proaktivnog stav, ali i dalje je pasivna kada su u pitanju goruće afere bivšeg režima, ali u odnosu na inicijative koje bi obuhvatile neke od afera aktuelnih nosilaca vlasti. Primjera radi, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora upozorila je da Agencija ne odgovara na inicijative koje se odnose na kolekciju satova predsjednika Crne Gore Mila Đukanovića, njegovu imovinu, slučaj Pandora papira koji je ukazao na komplikovanu mrežu kompanija u vlasništvu predsjednika i njegovog sina, koje nisu bile prijavljene u imovinskim kartonima i sl. Ova institucija nije informisala javnost ni šta je preduzela po osnovu inicijative koja se odnosi na poklon koji je tadašnji potpredsjednik, a akteulni predsjednik Vlade Dritan Abazović dobio u vidu putovanja u Ujedinjene Arapske Emirate od arapskog šeika, koliko je stvarno koštao njegov i boravak njegovih saradnika.¹²

⁶ <https://www.gov.me/clanak/nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-je-prioritet>

⁷ Poziv na konsultacije povodom izrade Nacionalne strageije za borbu protiv korupcije za period 2023-2026

⁸ Odluka o obrazovanju Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije, ("Službeni list Crne Gore", br. 086/22 od 03.08.2022).

⁹ Rješenje o imenovanju članova Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije ("Službeni list Crne Gore", br. 122/22 od 04.11.2022).

¹⁰ Više o radu Savjeta dostupno na: <https://www.gov.me/vlada-crne-gore/nacionalni-savjet-za-borbu-protiv-korupcije-na-visokom-nivou>

¹¹ Infografik kada bude objavljen

¹² Tina Popović, Milovac: Agencija više ne štiti samo funkcionere DPS-a, Vjesti, 20.05.2022. dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/605133/milovac-agencija-vise-ne-stiti-samo-funkcionere-dps>

Novi pristup u pregovaračkom procesu i implikacije na pregovarački proces Crne Gore i Evropske unije

Evropska komisija je usvojila novu metodologiju u procesu pristupanja EU kroz dokument pod nazivom „*Unapređenje procesa pristupanja – Vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan*”, koja se i primjenjuje na Crnu Goru, kao jednu od zemalja koja se nalazi u pregovaračkom procesu i u postupku je ispunjavanja uspostavljenih uslova potrebnih za usklađivanje sa EU *acquis-em* i približavanjem zemlje ka konačnom cilju, odnosno ka punopravnom članstvu u EU.

Jedna od ključnih novina se odnosi na formiranje tzv. tematskih klastera koji objedinjavaju više pregovaračkih poglavlja, kako bi politički fokus zemalja kandidata bio usmjeren na ključne sektore, ali i sankcije u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova. Pored toga, novi pristup u pregovorima o pristupanju EU uključuje klauzulu sveobuhvatne ravnoteže između vladavine prava (poglavlja 23 i 24) i svih ostalih pregovaračkih poglavlja, kako bi se osiguralo uravnotežen napredak u pregovorima. Prema ovom mehanizmu, ako napredak u važnim poglavljima o vladavini prava zaostaje, EU može zadržati svoje preporuke za otvaranje i ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja i poduzeti mjere za uspostavljanje ravnoteže. Ovu inicijativu može pokrenuti Evropska komisija ili jedna trećina država članica. Temeljna prava dio su prvog klastera, i kao što je naznačeno od samog početka pregovaračkog procesa, svaki dalji napredak će zavisiti od uspjeha ostarenog u prvom klastru koji obuhvata i pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava. Na ovaj način, stvoren je dodatni pritisak na institucije sistema, i onemogućena simulacija pregovaračkog procesa kroz usvajanje dokumenata koji se suštinski ne primjenjuju u praksi.

Međutim, ono što je trebao biti dodatan podsticaj za institucije sistema, posebno nakon smjene vlasti na parlamentarnim izborima 2020. godine, i formiranja nove parlamentarne većine, upravo jesu prava iz ove oblasti. U slučaju Crne Gore, to znači da zemlja mora ispuniti kriterije za zatvaranje poglavlja 23. i 24. prije nego što može zatvarati druga poglavlja.

U ranijem periodu, crnogorski tim za pregovore je radio na pripremi akcionih planova za poglavlja 23 i 24, koji su usvojeni još 2013. godine. Ukupno je dodijeljeno **83 privremena mjerila**, a primjenjuju se kako bi se pažljivije pratila dostignuća kandidata na srednjoročnoj osnovi. Akcioni planovi Crne Gore sadržali su više od **700 detaljnih aktivnosti i mjera** za poboljšanje situacije u oblasti vladavine prava. Cilj je bio dostići potreban nivo ispunjenja kako bi se dobila prelazna mjerila, a zatim i završna. Međutim, ni nakon 12 godina aktivnih pregovora to nije dostignuto i Crna Gora se i dalje nalazi u početnoj fazi u oblasti poglavlja 23 koje obuhvata i temeljna prava.

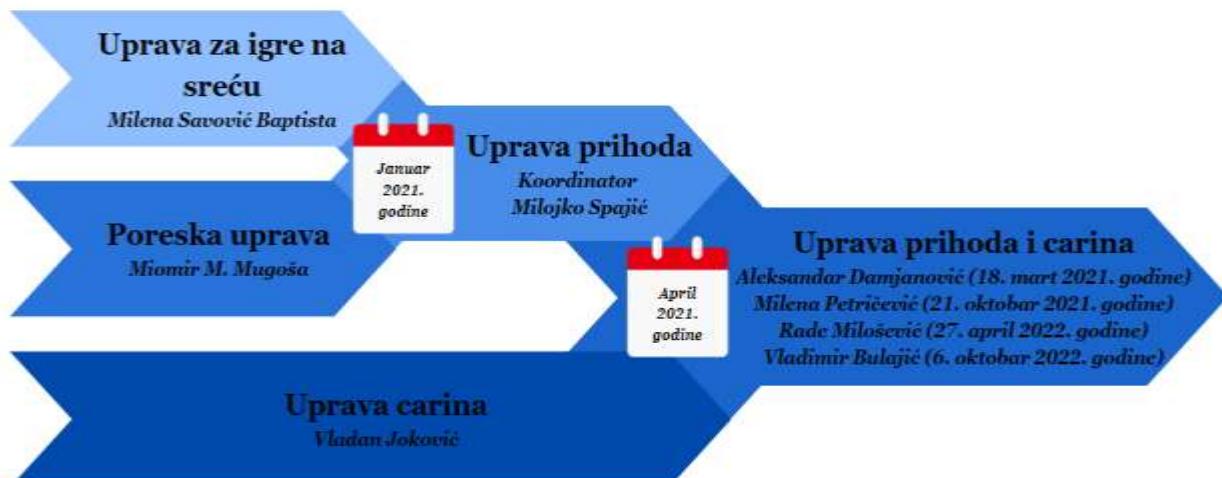
Novi pristup u pregovorima, podrazumjevao je i formiranje inovirane pregovaračke strukture. Ovaj zahtjevan posao započet je tokom rada 43. Vlade Crne Gore, međutim, još uvijek nije kompletiran. Imajući u vidu da Vlada Crne Gore, od avgusta 2022. godine radi u tehničkom mandatu, nije za očekivati da će tehnički dio procesa biti kompletiran, te se mjerljivi rezultati mogu očekivati nakon završetka prijevremenih parlamentarnih izbora koji su planirani za jun. 2023. godine, i nakon formiranja naredne Vlade.

Meritokratija i zapošljavanje u državnoj upravi

Političke promjene pokazale su da su sve političke partije podjednako udaljene od stvarnog zalaganja za meritokratiju u javnoj upravi: osim snižavanja formalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa na ključnim pozicijama u državnoj upravi i u lokalnoj samoupravi, nije bilo zakonodavnih inicijativa od strane nosilaca vlasti koje bi suštinski smanjile prostor za neprimjerene uticaje prilikom zapošljavanja na svim pozicijama u javnom sektoru.

Krajem decembra 2021. godine usvojena je **Strategija za reformu javne uprave**, kojom su predviđene promjene pravnog okvira kada su u pitanju kadrovsко planiranje i zapošljavanje u javnoj upravi. Ovaj strateški dokument nominalno spominje i depolitizaciju, ali ne predviđa konkretnе mјere i aktivnosti koje bi vodile tom cilju. U međuvremenu, česta imenovanja i razrješenja na rukovodećim pozicijama dovela su do velike fluktuacije i gubitka institucionalne memorije, na šta je upozorila i Evropska komisija u izveštaju za 2021. godinu. Prema monitoring izveštaju o ispunjenosti principa javne uprave, koji je za 2021. godinu pripremila SIGMA – zajednička inicijativa OECD-a i Evropske komisije za dobru upravu, tokom prvih šest mjeseci prethodne Vlade došlo je do fluktuacija starješina i rukovodilaca na nivou 55 odsto od njihovog ukupnog broja.¹³

Ovaj trend je nastavljen i tokom rada 43. Vlade.¹⁴ Čestim smjenama rukovodilaca, bez dovoljne pravne zaštite, pogodovale su prakse prethodne Vlade, koja je suprotnо zakonу, obnavljala mandate vršiocima dužnosti. Tako je, primjera radi, direktorica Agencije za zaštitu konkurenције u periodu od 2018. do 2022. godine bila vršiteljka dužnosti, dakle, gotovo puni mandat. Uprava prihoda i carina, kao institucija od velikog značaja za ubiranje prihoda ali i sprječavanje korupcije, prošla je kroz naročito česte reorganizacije i promjene na rukovodećim što je prikazano u Grafiku ispod:



Takođe, u određenim slučajevima pribjeglo se kozmetičkim izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kako bi se iskoristile kao osnov za prestanak mandata rukovodilaca Uprave za šume, Uprave za kadrove i Uprave javnih radova, što jeste namjera Vlade. Obi postupci Vlade bili su bez utemeljenja u pravnom okviru i suprotni svim standardima dobrog upravljanja.¹⁵

Na meritokratiju zapošljavanja u javnoj upravi naročito je nepovoljno uticala činjenica da su svi članovi i članice Komisije za žalbe, tijela zaduženog za drugostepenu zaštitu prava

¹³ SIGMA, *Monitoring Report: Montenegro – The Principles of Public Administration*, November 2021, dostupno na: <https://www.sigmaportal.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>

¹⁴ Nikola Dragaš, *Partitokratija i nakon DPS-a: Partijska knjižica za državne jasle*, *Vijesti*, 05.06.2022., dostupno na: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/607410/partitokratija-i-nakon-dps-a-partijska-knjizica-za-drzavne-jasle?utm_source=vijesti_web&utm_medium=tw-web-social-share&utm_campaign=vijesti_share_co&fbclid=IwAR3keNclIAUkVEZ-wYoPcputDl6Zp6ynFae4ugnnQUITHTBw-PQHqYBgFE

¹⁵ Milena Muk, *Vlada nastavlja da krši principe dobre uprave samovoljnim smjenama*, 29. 07. 2022. godine, dostupna na: <https://institut-alternativa.org/vlada-nastavlja-da-krsi-principle-dobre-uprave-samovoljnim-smjenama/>

kandidata i kandidatkinja za posao u državnoj upravi i lokalnim samoupravama, razriješeni početkom oktobra 2021. godine. Predsjednica Komisije je imenovana tek početkom februara 2022. godine, što znači da su prava zaposlenih u organima državne uprave i lokalne samouprave i kandidata za posao u ovom dijelu javnog sektora praktično bila suspendovana zbog nefunkcionalnosti drugostepenog tijela zaduženog za njihovu zaštitu.¹⁶

Institut alternativa je tokom 2022. godine sproveo opsežnu analizu pravnog okvira i praksi zapošljavanja u javnom sektoru, koja je da su razni oblici nekonkurentnog zapošljavanja, koje nije zasnovano na zaslugama, pravilo u praksi, a ne izuzetak. Situacija je najlošije ocijenjena u pod-sektoru javnih preduzeća, dok su se organi državne i lokalne uprave, pod uslovljavanjem EU, uskladili sa određenim standardima.¹⁷

Međutim, poslanici i poslanice su u Skupštini izlagasali izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se dodatno snižavaju uslovi za zapošljavanje i briše obaveza da se vršiocu dužnosti na određenim rukovodećim pozicijama određuju iz reda već zaposlenih. Kako su ove izmjene usvojene nakon raspuštanja Skupštine u martu 2023. Godine, predsjednik nije potpisao ukaz o njihovom proglašavanju. Na drugoj strani, iako je

„Uspostavljanjem sistema procjene rizika u inspekcijskom nadzoru eliminiju se ili bitno umanjuju arbitarnost, neujednačenost, koruptivnost i druge moguće zloupotrebe u pokretanju i sprovođenju inspekcijskog nadzora i druge moguće zloupotrebe u pokretanju i sprovođenju inspekcijskog nadzora, kao i primjedbe na učestalost i trajanje inspekcijskog nadzora kod jednih i izostanak ovih nadzora kod drugih subjekata, te je s tim u vezi propisano da, kada je procijenjeni rizik neznatan inspekcije nijesu dužne da vrše inspekcijski nadzor.“

- *Obrazloženje predloženih izmjena Zakona o inspekcijskom nadzoru koje su povučene iz skupštinske procedure*

Vlada planirala izmjene propisa o državnim službenicima i namještenicima, i sprovele početne konsultacije o izradi ovog akta još u novembru 2022. godine, radna grupa za izradu zakona nije počela sa radom do maja 2023. godine.¹⁸

U pogledu transparentnosti zapošljavanja, akcioni plan za poglavljje 23 je naročito naglasio važnost ažuriranja podataka o zaposlenima u centralnoj kadrovskoj evidenciji (CKE), koju vodi Uprava za kadrove. Međutim, prema posljednjem izvještaju Uprave za ljudske resurse, podaci u kadrovskom informacionom sistemu, koji je tehnička prepostavka za uspješno vođenje kadrovske evidencije, ostaju nepotpuni, što otežava preciznu analizu i praćenje politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.¹⁹ Državna revizorska institucija je takođe 6. jula 2022. godine objavila Izvještaj o efikasnosti i ažurnosti upravljanja Centralnom kadrovskom evidencijom u kojem konstatiše da je unos podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju povećan, posmatrajući ukupan broj državnih organa, ali i da ažurnost nije u dovoljnoj mjeri uspješna zbog toga što državni organi sa velikim brojem zaposlenih nijesu ažurni, a tome doprinose česte promjene organizacije državne uprave koje dovode do problema sa usklađivanjem pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u propisanom roku.²⁰ Sajber napad koji je uslijedio krajem avgusta 2022. godine dodatno je ugrozio vođenje svih elektronskih evidencija u javnoj upravi, uključujući i centralnu kadrovsku evidenciju.

¹⁶ Marija Mirjačić (Vijesti), *O žalbama zaposlenih nema ko da odlučuje*, 13. 01. 2022. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/o-zalbama-zaposlenih-nema-ko-da-odlučuje/>

¹⁷ Rezultati su dostupni na interaktivnoj mapi rizika od neprimjerenih uticaja i korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru na sljedećoj adresi: <https://mapa-rizika.me>

¹⁸ Ministarstvo javne uprave, *Formirana radna grupa za izradu Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, 10. 05. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/formirana-radnua-grupa-za-izradu-zakona-o-drzavnim-sluzbenicima-i-namjestenicima>

¹⁹ Vlada Crne Gore, *Izvještaj Uprave za ljudske resurse za 2022. godinu*, 06. 04. 2022. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/a03fb023-3a8f-40be-97f9-e3e8b58f4aa3>

²⁰ Državna revizorska institucija, *Izvještaj o reviziji Efikasnost ažurnost upravljanja Centralnom kadrovskom evidencijom*, Podgorica, 6. jul 2022. godine, dostupan na: http://www.dri.co.me/l/index.php?option=com_k2&view=item&id=951:objavljen-izvještaj-o-reviziji-efikasnost-ažurnost-upravljanja-centralnom-kadrovskom-evidencijom&lang=sr

Kapaciteti inspekcija

Crnogorski sistem inspekcija organizovan je u dva ključna pravca: veliki broj njih skoncentrisan je u okviru Uprave za inspekcijske poslove, dok jedan broj njih (npr. Upravna inspekcija, inspekcija za poljoprivrednu, ribarstvo, bezbjednost hrane i dr.) su organizacione jedinice u okviru resornih ministarstava ili samostalni organi uprave. Kao posljedica toga, izveštavanje o njihovom radu nije ujednačeno, a Vladi nedostaje sveobuhvatan pregled njihove efikasnosti. U maju 2021. godine, Vlada je pripremila analizu efikasnosti Uprave za inspekcijske poslove, zaključujući da, uprkos decenijskim nastojanjima da se profiliše kao jedinstveno inspekcijsko tijelo, ograničeni efekti i razvojni trend decentralizacije određenih inspekcija negativno utiče na dosadašnji model inspekcijskog nadzora.²¹ Vlada je u januaru 2022. godine u skupštinsku proceduru predala prijedlog izmjena zakona o inspekcijskom nadzoru, koji je povučen iz procedure nakon što je izabrana Vlada Dritana Abazovića.

Predložene izmjene isle su u pravcu učinkovitijeg djelovanja inspekcija, kroz bolje planiranje rada i uvođenje procjene rizika i praćenja stanja u oblastima djelovanja kao okosnice rada inspekcija.²² Međutim, činjenica je da ni nakon devet godina od donošenja Akcionog plana za poglavje 23 nijesu uspostavljene elementarne dobre prakse u institucijama nadležnim za inspekcijske poslove. Neke od inspekcija koje su ključne za sprječavanje korupcije nijesu bile funkcionalne u dužem periodu. To najslikovitije ilustruje primjer budžetske inspekcije, koja je, iako osnovan 2014. godine, bila potpuno nefunkcionalna do 2022. godine, kada je reorganizovana u zaseban Direktorat u okviru Ministarstva finansija.

Na drugoj strani, upravna inspekcija u martu 2023. godine imala pet inspektora i inspektorki i jednu zaposlenu višu referentkinju.²³ Skoro deset godina od otvaranja pregovora o Pogavlju 23 i dalje je u ovoj inspekciji četiri inspektora/-ke manje od planiranih devet, koliko je iznosio prvi indikator rezultata za mjeru jačanja upravne inspekcije, koja je definisana još u prvoj verziji Akcionog plana. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je tokom 2022. godine ofrmilo poseban Direktorat za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara, koji je u okviru novog Ministarstva finansija organizovan na nivou Odjeljenja za budžetsku inspekciju, ali u januaru 2023. godine zaposlene su bile samo glavna budžetska inspektorka, i jedna inspektorka.²⁴

Etički kodeksi i smjernice i dalje samo na papiru

Mjerila u okviru poglavљa 23 odnose se i na sveukupno jačanje integriteta javne uprave, naročito na etično ponašanje javnih funkcionera i službenika. Vlada je u septembru 2021. godine usvojila **Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti**, koje se odnose na predsjednika Vlade, potpredsjednika Vlade, članove Vlade, državne sekretare u ministarstvima, savjetnike predsjednika i potpredsjednika Vlade, starještine organa uprave (u daljem tekstu „visoki funkcioneri izvršne vlasti“) i lica kojima je prestala navedena

²¹ Vlada Crne Gore, *Analiza efikasnosti djelovanja Uprave za inspekcijske poslove*, 13. 05. 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/d8565b13-6aa4-471b-96d4-dc9403d05123>

²² Vlada Crne Gore, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o inspekcijskom nadzoru*, 14. januar 2022. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/411/2770-16111-01-1-22-1.pdf>

²³ Spisak državnih službenika Ministarstva javne uprave digitalnog društva i medija 06.03.2023. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/1ae0f1b7-16dd-4553-8e55-ea53fcde181>

²⁴ Spisak državnih službenika Ministarstva finansija, 30.01.2023. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/clanak/spisak-službenika-i-namjestenika-ministarstva-finansija>

funkcija dvije godine po prestanku funkcije.²⁵ Smjernice razrađuju određene obaveze koje su već propisane Zakonom o sprječavanju korupcije, ali i upućuju na poželjna ponašanja u privatnom životu, na društvenim mrežama i sl. Međutim, iako se radi o neobavezajućem dokumentu, nije predviđen način praćenja i izvještavanja o primjeni smjernica. Kvartalni izvještaji o radu Agencije za sprječavanje korupcije, koja je učestvovala u izradi Smjernica, ne sadrže nikakve podatke o njihovoj primjeni. Takođe, nije razrađen sistem eventualnih pritužbi na ponašanje javnih funkcionera i funkcionerki u odnosu na eventualno kršenje smjernica.

Na drugoj strani, nakon usvajanja novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2017. godine donijet je i novi **Etički kodeks državnih službenika i namještenika**. Za razliku od prethodnog akta, koji je uređivao etičke standarde za zaposlene u državnoj upravi, novi Etički kodeks nije propisao formiranje posebnog tijela za njegovu primjenu. Pritužbe se mogu podnijeti starješini organa, ali nijedna institucija, ili Ministarstvo javne uprave, koje je zaduženo za praćenje primjene propisa o državnim službenicima i namještenicima ne izvještava o broju eventualnih pritužbi na kršenje Etičkog kodeksa niti o njihovom ishodu.

Iako je Crna Gora oformila antikorupcijski okvir, većina aktivnosti od početka pregovora sa EU bila je usmjerena na javne funkcionere, dok su zaposleni u javnom sektoru na nižim pozicijama uglavnom izuzeti iz primjene mnogih antikoruptivnih mehanizama, poput praćenja životnog stila, raskoraka između prihoda i troškova i sl. Prema posljednjim zvaničnim podacima iz nacrta Izvještaja o implementaciji Strategije za reformu javne uprave u 2022. godini, u javnoj upravi ima 52 250 zaposlenih, ne uključujući javna preduzeća. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, koji propisuje određena pravila zapošljavanja, posebne komisije za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i zaštite prava službenika i službenica i kandidata i kandidatkinja za posao, primjenjuje se na manje od trećine zaposlenih dok se na većinu primjenjuje Zakon o radu, koji nije u dovoljnoj mjeri prilagođen specifičnim potrebama zaštite javnog interesa i integriteta u ponašanju od zaposlenih u javnim ustanovama, preduzećima i regulatornim tijelima.

Da paradoks bude veći, na lokalnom nivou postoji mnoštvo tijela koja se bave praćenjem primjene etičkih kodeksa, odvojeno za izabrane funkcionere i lokalne službenike i namještenike. Međutim, prema zvaničnim Internet prezentacijama opština, učinak ovih etičkih komisija je minimalan. Najčešće ne postoje osnovne informacije o njihovom radu, osim načelnih obrazaca za podnošenje pritužbi. Za samo dvije etičke komisije lokalnih službenika i namještenika moguće je pronaći neke izvještaje o radu i to za Opštinu Tivat (za 2012, 2013. i 2014. godinu, kada nije bilo pritužbi povodom povrede etičkih kodeksa)²⁶, Opštinu Nikšić za 2012. godinu (nije bilo pritužbi) i Opštinu Berane (za 2017. godinu, kada je od tri podnijete pritužbe na lokalne službenike i namještenike, za samo jednu pokrenut postupak i utvrđena povreda kodeksa, ali nema dodatnih informacija o povodu pritužbe i odluci komisije²⁷). Jedini skoriji izvještaj o radu neke lokalne etičke komisije, dostupan je za Opštinu Golubovci, za 2021. godinu. U izvještaju je navedeno da su održane dvije sjednice, od kojih je jedna, na kojoj je navodno trebalo da bude raspravljano o inicijativi za pokretanje postupka za utvrđivanje povreda Etičkog kodeksa odložena zbog opravdanog odsustva tri člana Etičke komisije.²⁸ Iz određenih medijskih izvještaja proizilazi da pojedine etičke komisije na lokalnom nivou sačinjavaju izvještaje. Međutim, oni nisu javno dostupni a iz javno dostupnih izvora pokazatelji govore u prilog formalističkom pristupu, kojim se zadovoljava minimum uslova da postoje etički kodeksi i komisije, čija se primjena i poštovanje potom ne prati niti promoviše.

²⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/1364a8ea-1c98-4dc2-9770-75c7d0f7b615>

²⁶ Izvještaji Etičke komisije Opštine Tivat za 2012, 2013. i 2014. godinu dostupni su na sljedećem linku: <https://opstinativot.me/eticka-komisija/>

²⁷ Izvještaj Etičke komisije Opštine Berane za 2017. godinu dostupan je na sljedećem linku: <https://berane.me/wp-content/uploads/2018/05/Izvještaj-o-radu-Etičke-komisije-za-lokalne-službenike-i-namješ.pdf>

²⁸ Izvještaj Etičke komisije Opštine Tuzi za 2017. godinu dostupan je na sljedećem linku: https://golubovci.me/storage/809/620f758eebe0b_Izvještaj-o-radu-Etičke-komisije-za-lokalne-službenike-i-namještenike-Opštine-u-okviru-Glavnog-grada-Golubovci-za-2022.godinu.pdf

Konflikt interesa i prijavljivanje imovine javnih funkcionera

Politika sudova prema javnim funkcionerima zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije je previše blaga i ogleda se u tome što nadležni sudovi najčešće izriču kazne koje su čak ispod zakonskog minimuma. Da kaznena politika u ovoj oblasti nije odvraćajuća, te da ne doprinosi prevenciji korupcije potvrđuje i Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2021. godinu²⁹. Naime, i u 2021. godini je, kao i ranijih godina, prosječna izrečena novčana kazna iznosila oko 250 eura³⁰, u odnosu na zakonski minimum od 500 eura.

Ono što dodatno zabrinjava jesu podaci da čak i kada Agencija direktno izdaje prekršajne naloge, prosjek izrečene novčane kazne je, iako malo veći od one koju izriču sudovi, i dalje niži od zakonskog minimuma i iznosi oko 350 eura. Ovo iz razloga što se Agencija, očigledno, opredjeljuje za minimalnu zakonsku kaznu od 500 eura, dok funkcioneri koriste zakonsku mogućnost iz Zakona o prekršajima, da umanje kaznu za jednu trećinu ukoliko je plate u roku od osam dana od izricanja.

Naplaćene kazne za kršenje Zakona o sprečavanju korupcije:

Sudovi za prekršaje: Prosječno 250 eura

ASK: Prosječno 350 eura

Trebalo je nekoliko godina da Agencija uopšte počne samostalno da izdaje prekršajne naloge, na insistiranje Evropske komisije i domaće javnosti. Međutim, sad se postavlja pitanje kakva je svrsishodnost sankcionisanja, bilo od strane sudova ili Agencije, ukoliko su kazne neadekvatne. Takođe, Agencija nam još uvijek ne

obezbjediće dovoljno podataka da bismo mogli znati kolika je kazna za nepodnošenje imovinskog kartona, a kolika za neprijavljinje dijela imovine, odnosno prijavljivanje netačnih ili nepotpunih podataka i da li u tom smislu postoje neke razlike zavisno od “težine” prekršaja.

Sudovi, sa druge strane, štite identitet javnih funkcionera koji su prekršili Zakon o sprečavanju korupcije u pogledu (ne)prijavljinja prihoda i imovine, suprotno stavu Evropskog suda za ljudska prava da javni funkcioneri čije se zarade finansiraju iz državnog budžeta treba da trpe manji stepen osjetljivosti kada je u pitanju zaštita njihovih podataka od prosječnog građanina.

Nema javno dostupne evidencije o tzv. povratnicima među javnim funkcionerima, odnosno onim funkcionerima koji kontinuirano krše Zakon, pa je nepoznato i kako Agencija tretira takve predmete, ukoliko ih ima. Ovo bi bilo naročito značajno u predmetima koji se tiču neprijavljinja imovine javnih funkcionera.

Ono što dodatno opterećuje sistem i čini ga neefikasnim jeste dugotrajnost odlučivanja pred

Postupci preispitivanja odluka ASK o kršenju ZSK pred Upravnim sudom traju i do dvije godine.

Upravnim sudom u predmetima u kojima se preispituju odluke ASK. Iskustvo Instituta alternativa pokazuje da odlučivanje Upravnog suda u predmetima koji se tiču kršenja Zakona o sprečavanju korupcije, uključujući i konflikt interesa, traju i po dvije godine. Naime, ova

²⁹ Strana 25, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en

³⁰ Izvještaj o radu ASK za 2021. godinu, dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/2110070719-izjestaji-radu-ask/2110070811-izjestaji-radu-ask/>

NVO je 2018. godine pokrenula pred Agencijom dva postupka za ispitivanje sukoba interesa javnih funkcionera, a kasnije i pred Upravnim sudom postupak za preispitivanje odluka ASK, i nijedan od tih predmeta do danas nije pravosnažno riješen. Naime, u oba predmeta, Upravni sud je potvrdio navode Instituta alternativa o kršenju Zakona, ali postupke vraća Agenciji na ponovno odlučivanje.

U jednom od predmeta, ASK je u ponovljenom odlučivanju utvrdila kršenje Zakona i nezakonito prihodovanje funkcionera, ali nema mehanizam da nezakonito stečeni novac vrati u budžet, jer je zbog dugotrajnosti postupka nastupila zastara. Na takvu Odluku ASK je tužbu Upravnog suda uložio javni funkcioner na kog se predmet odnosi³¹, pa ni ona nije još uvijek konačna.

Kao jednu od mjera iz Dinamičkog plana za poglavlje 23, Agencija je pripremila analizu propisa koji regulišu sprečavanje sukoba interesa na nivou državne uprave, kao odgovor na problem prepoznat u praksi da posebni zakoni bitno drugačije uređuju pitanje sukoba interesa u odnosu na krovni Zakon o sprečavanju korupcije³². Naime, ova analiza ima za cilj da da smjernice u kom pravcu treba unaprijediti zakonski okvir koji uređuje politiku sprečavanja sukoba interesa na nivou državne uprave, kako bi finalno sprovođenje ove politike uticalo na jačanje integriteta državne uprave. Međutim, ova analiza fokusirala se samo na rješenja koja se odnose na sprječavanje sukoba interesa državnih službenika, navodeći da je oblast sukoba interesa koja se odnosi na javne funkcionere već regulisana Zakonom o sprečavanju korupcije. Tako je ova analiza zanemarila problem zbog kog je njena izrada i predviđena – da se Agencija različito opredjeljivala u određenim predmetima da li da postojanje sukoba interesa utvrđuje na osnovu opštег ili specijalnog propisa, na šta kontinuirano ukazuje i Evropska komisija u svom izvještaju.

Neke od ovih problema u zakonskom okviru za borbu protiv korupcije nastoji da riješi skupštinska radna grupa za pripremu izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije, formirana u januaru 2023. godine. Odbor za antikorupciju utvrdio je krajem aprila Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije³³, nakon čega su organizovane javne konsultacije. Nacrt izmjena i dopuna predviđa, između ostalog, poštovanje sankcija za veći dio prekršaja predviđenih Zakonom, profesionalizaciju Savjeta Agencije kao drugostepenog tijela nadležnog, između ostalog, za postupanje po žalbama izjavljenim na odluke Agencije, proširenje definicije javnog funkcionera na notare, javne izvršitelje, ali i članove komisija za postupke privatizacije, javno-privatnog partnerstva, dodjele koncesija i javnih nabavki, što su sve oblasti i procesi posebno rizični za korupciju. Takođe, predviđeno je, po prvi put, definisanje tzv. “životnog stila” javnih funkcionera, te praćenje istog od strane Agencije po službenoj dužnosti, dok je sa druge strane, predviđeno izricanje opomene javnim funkcionerima, uz obavezu ispravke, umjesto novčane kazne, za manja odstupanja u prijavljenim prihodima i imovini koja ne dovode u zabludu niti ometaju proces provjere od strane Agencije. Intencija ovakvih rješenja jeste da fokus bude na procesuiranju stvarnih slučajeva korupcije, umjesto dosadašnjeg pukog “pumpanja statistike” Agencije i kažnjavanja “sitnih” propusta. Dodatno, predviđena i mogućnost pristupa ASK bankovnim računima javnih funkcionera bez njihove saglasnosti, dok je i obaveza prijave

³¹ Institut alternativa, Nova Odluka ASK: Bošković prekršio Zakon o sprječavanju korupcije, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/nova-odluka-ask-boskovic-prekrso-zakon-o-sprjecavanju-korupcije/>

³² Durnić, Ana, Institut alternativa, Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori, maj 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/umjesto-reformi-status-quo-kontrola-imovinskih-kartona-i-sukob-interesa-u-crnoj-gori-2/>

³³ Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-deseta-sjednica-odbora-za-antikorupciju>

prihoda i imovine proširena na bračne i vanbračne supružnike i djecu javnih funkcionera, bez obzira na to da li žive u zajedničkom domaćinstvu³⁴.

Finansijske istrage i tzv. zakon o porijeklu imovine

U pogledu finansijskih istraga i oduzimanja imovine, nakon izbora 2020. godine, najavljen je usvajanje tzv. zakona o porijeklu imovine, koji je u formi izmjena Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, javnosti predstavljen u oktobru 2021. godine. Cilj ovih izmjena je da omogući oduzimanje imovine i u parničnom i upravnom postupku, jer je do sada bilo moguće oduzeti samo imovinu za koju je u krivičnom postupku dokazano da proističe iz krivičnog djela. Potreba za zakonskim izmjenama obrazložena je na način da dosadašnji način oduzimanja imovine, zasnovanog na krivičnim presudama, nije doveo do zadovoljavajućeg procenta oduzimanja imovine stečene organizovanim kriminalom, sa samo 14 pravosnažnih sudskih odluka donijetih po tom pitanju. Očekivanja Vlade su bila da ovaj jaz premosti kroz zakonske izmjene, koje bi omogućile da se oduzme imovina kojoj se ne može objasniti porijeklo, bez obzira na to da li je pravosnažnom presudom utvrđeno da je stečena kriminalom. Međutim, prema medijskim navodima, eksperti Evropske komisije imali su brojne primjedbe na nacrt zakona, koje su se mahom sastojali u stavu da uslovi za oduzimanje imovine bez prethodno osuđujuće presude nijesu dovoljni u kontekstu poštovanja prava na nepovredivost imovine, pravično suđenje, djelotvoran pravni lijek i prepostavku nevinosti. Eksperti su takođe navodno istakli da nije u dovoljnoj mjeri prepoznat značaj finansijske istrage, s obzirom na to da su razlozi za njeno pokretanje previše restriktivni da bi na pravi način omogućili utvrđivanje nesrazmjerne između zakonitih prihoda i imovine lica koje je predmet istrage: „Uslovi propisani za pokretanje finansijske istrage su veoma restriktivni čak do te mjere da teško da omogućavaju da se vodi paralelno sa krivičnim istragama“.³⁵ Sredinom jula 2022. godine, još uvijek nije utvrđen predlog izmjena zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, iako je i 43. Vlada ovaj propis najavila kao prioritet u svojoj agendi.

Na drugoj strani, u izvještaju o radu tužilaštva i Tužilačkog savjeta za 2021. godinu ukazano je na to da je ubuduće u Specijalnom državnom tužilaštvu potrebno i dalje jačati stručne i kadrovske kapacitete Odjeljenja za finansijske istrage i eventualno razmotriti mogućnost specijalizacije pojedinih specijalnih tužilaca za vođenje finansijskih istraga. Situacija je lošija u drugim segmentima pravosuđa, s obzirom na to da u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici ne postoje posebna odjeljenja specijalizovana za efikasno vođenje finansijskih istraga i finansijskog kriminala. Prosječno trajanje okončanih finansijskih istraga iznosilo je 592 dana, od čega je najkraće trajanje istrage bilo 29 dana, a najduže 2.180 dana, što takođe govori u prilog neefikasnom sprovođenju ovih istraga i njihovoj nedovoljnoj učinkovitosti.³⁶

Finansiranje političkih partija

U toku 2021. godine, Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu nije podnio nijedan predlog zakona ili drugog akta iz djelokruga svog rada. Zato je Skupština krajem decembra iste godine izmijenila **Odluke o obrazovanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu** i produžila

³⁴ Više o ključnim izmjenama i dopunama u izlaganju predsjednika Radne grupe i predsjednika Odbora za antikorupciju, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=RXkSMkODVqk>

³⁵ Pobjeda, Uprkos dobroj namjeri dosta razloga za brigu, 8. jun 2022. godine, dostupno na: <https://www.portalanalitika.me/clanak/uprkos-dobroj-namjeri-dosta-razloga-za-brigu>

³⁶ Tužilački savjet, Izvještaj o radu Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta za 2021. godinu, Podgorica, 2022. godine, dostupan na: https://tuzilastvo.me/static//tzsv/doc/IZVJESTAJ_O_RADU_TUZILACKOG_SAVJETA_I_DRZAVNOG_TUZILASTVA_ZA_2021._GODINU.pdf

rok za usvajanje i podnošenje predloga akata u vezi sa reformom izbornog zakonodavstva do 31. jula 2022. godine. Međutim, ni u ovom produženom roku Odbor nije zvanično uputio nijedan akt u skupštinsku proceduru, pa i GRECO preporuke ostaju neispunjene. Odbor je poslednju sjednicu održao u januaru 2021. godine³⁷. U međuvremenu, nova parlamentarna većina oformljena u Skupštini u aprilu ove godine (poslanici Demokratske partije socijalista (DPS), Socijalističke narodne partije (SNP), GP URA, Bošnjačke stranke i Socijaldemokratske partije), izglasala je početkom maja odlaganje lokalnih izbora u 14 opština. Naime, na inicijativu poslaničkih klubova ovih partija, izmijenjen je Zakon o lokalnoj samoupravi, uz obrazloženje da se nastoje organizovati svi lokalni izbori u jednom danu, čime bi se, navodno, racionalizovao izborni proces. Izbori su tako odloženi „na neodređeno“, budući da nije definisan novi datum održavanja izbora. U međuvremenu, gradonačelnici najmanje 2 opštine – Podgorica i Bara, oba iz reda DPS-a, reizabrani su na iste pozicije, takođe na neodređeno. Nepoznato je kada će se i pod kojim uslovima lokalni izbori u Crnoj Gori održati. Ipak, Agencija za sprečavanje korupcije zauzela je stav da da odgađanje termina održavanja lokalnih izbora ne znači i pomjeranje izborne kampanje, koja je započela datumima kada su donesene prvobitne odluke o održavanju izbora. Stoga, i dalje važe obaveze, zabrane i ograničenja za organe vlasti, odnosno obaveze i zabrane za političke subjekte koji će učestvovati na izborima, što stvara značajne i kontinuirane administrativne obaveze za navedene subjekte, koje će trajati neodređeni vremenski period, i ne doprinosi racionalizaciji.

PRAVOSUĐE

Dinamički plan iz 2021. godine uključivao je aktivnosti koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u Poglavlju 23 u dijelu koji se odnosi na pravosuđe, sa fokusom na strateški pristup reformi pravosuđa, poštovanje preporuka Venecijanske komisije, imenovanja na ključnim pozicijama u pravosuđu, racionalizaciju pravosudne mreže, procesuiranje ratnih zločina pred domaćim sudovima i drugo. Iako je realizacija navedenih aktivnosti planirana za kraj 2021. godine, većina aktivnosti ni danas nije u cijelosti realizovana, a ove aktivnosti su našle mjesto i u Akcionom planu za adresiranje ključnih prioriteta u cilju ispunjenja preostalih privremenih mjerila u pregovaračkim poglavljima 23 i 24, iz oktobra 2022.³⁸

Strateški pristup reformi pravosuđa

Jedno od ključnih mjerila u pogledu strateškog pristupa reformi pravosuđa jeste *privremeno mjerilo koje se odnosi na sprovođenje nacionalne strategije*, kako bi se kroz mehanizme nadzora kontinuirano pratilo uticaj mjera i preduzimale korektivne mjere (**privremeno mjerilo 2 AP za poglavlje 23**). U pogledu ispunjavanja ovog mjerila, Dinamički plan je predviđao donošenje Akcionog plana za 2021-2022 za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, a koji je Vlada Crne Gore donijela u decembru 2021. godine.³⁹ Važno je

³⁷ Šesta sjednica Radne grupe 2 Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice-radnih-tijela/odbor-za-sveobuhvatnu-izbornu-reformu>

³⁸ Ministarstvo evropskih poslova, Akcioni plan za adresiranje ključnih prioriteta u cilju ispunjenja preostalih privremenih mjerila u pregovaračkim poglavljima 23 i 24, oktobar 2022, dostupno na: <https://www.europa.eu/download/1662/23-pravosudje-i-temeljna-prava/27347/11-x-22-akcioni-plan-za-adresiranje-kljucnih-prioriteta-koji-vode-do-ispunjenja-preostalih-privremenih-mjerila-u-poglavljima-23-i-24.pdf>

³⁹ Vlada Crne Gore, Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuda 2019-2022, za period 2021-2022, decembar 2021, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/180d621b-3d92-4304-981f-702ca00c0c19>

napomenuti da je ovaj AP obuhvatio i dio aktivnosti čija je realizacija započeta ili završena prije usvajanja AP, a zbog značaja koji imaju za mjerjenje stepena realizacije ciljeva. Savjet za praćenje sprovođenja Strategije je pripremio i godišnji izvještaj o sprovođenju AP za 2021. godinu, a koji je tokom rasprave konstatovao da stepen realizacije aktivnosti nije na zadovoljavajućem nivou.⁴⁰ Od ukupno 21 dospjele aktivnosti u 2021. godini, realizovano je njih 12 (57%), djelimično su realizovane dvije aktivnosti (10%), dok sedam aktivnosti nije realizovano (33%). Najveći broj nerealizovanih aktivnosti se odnosilo na strateški cilj 2, *Jačanje efikasnosti pravosuđa*, dok u okviru strateškog cilja 3, *Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa*, nije realizovana nijedna aktivnost.⁴¹ Izvještaj o realizaciji AP u odnosu na 2022. godinu, još uvijek nije javno dostupan, pa samim tim nije poznat ni stepen realizacije predviđenih aktivnosti. Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023-2024 (PPCG), planirano je donošenje nove Strategije reforme pravosuđa za period 2024-2026, sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za 2024-2025. Ova aktivnosti je planirana za poslednji kvartal 2023. godine.

U pogledu strateškog pristupa, Akcioni plan za adresiranje ključnih prioriteta je predvidio i sprovođenje IKT strategije pravosuđa, odnosno realizaciju **Programa razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023**. Prema Izvještaju Ministarstva pravde za 2022. godinu, od ukupno 16 dospjelih aktivnosti u 2022. godini iz IKT Programa, realizovano je njih 9, nije realizovano 6, dok je djelimično realizovana jedna aktivnost. U aprilu 2023. godine je završen projekat razvoja i implementacije novog informacionog sistema Ministarstva pravde, a što je jedna od aktivnosti iz IKT Programa.⁴² Donošenje nove Strategije razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2024-2027, sa Akcionim planom za period 2024-2025, planirano je PPCG za poslednji kvartal ove godine.

Adresiranje preporuka Venecijanske komisije

Jedna od aktivnosti predviđenih Dinamičkim planom se odnosila na izradu analize ispunjenja ostalih preporuka Venecijanske komisije, koja je relevantna za **mjerilo 3, odnosno da Crna Gora sprovodi ustavne promjene u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima i najboljim praksama**, te shodno tome usvaja sekundarno zakonodavstvo. Akcioni plan sa ključnim prioritetima iz oktobra 2022. godine, kao ključne prioritete za suštinsko adresiranje preporuka navodi ukidanje ex officio učešće ministra pravde u Sudskom savjetu, kao i imenovanje još jednog člana iz red uglednih pravnika u Tužilačkom savjetu predloženog od strane pravničke i naučne zajednice. Da bi se ostvario prvi prioritet, neophodne su izmjene Člana 127 i Amandmana VIII Ustava Crne Gore u dijelu koji se odnosi na učešće ministra nadležnog za poslove pravosuđa u Sudskom savjetu. Važno je napomenuti da se u prethodnom periodu radilo na izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, koji između ostalog, predviđa izmjene u pogledu sastava i izbora članova Sudskog savjeta, izbora kandidata za sudije, sudija i predsjednika sudova, postupka ocjenjivanja i utvrđivanje odgovornosti sudija, formulacije disciplinskih prekršaja i drugog. Budući da se za ispunjavanje preporuka Venecijanske komisije i GRECO (Group of States against Corruption/Grupe država za borbu protiv korupcije) koje se odnose na članstvo ministra pravde u Sudskom savjetu može ostvariti samo ustavnim izmjenama, a za šta je potrebna kvalifikovana

⁴⁰ Vlada Crne Gore, *Održana sjednica Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022*, jul 2022, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/odrzana-sjednica-savjeta-za-pracenje-sprovodenja-strategije-reforme-pravosuda-2019-2022>

⁴¹ Vlada Crne Gore, *Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcioneog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, za period 1. januar 2021-31. decembar 2021. jun 2022. godine*, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/a31d0358-b6fe-44b8-abf6-92b5c8e76275>

⁴² Ministarstvo pravde, *Završen projekat razvoja i implementacije novog informacionog sistema Ministarstva pravde*, april 2023, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/zavrsen-projekat-razvoja-i-implementacije-novog-informacionog-sistema-ministarstva-pravde>

većina u Skupštini, ovo nije moglo biti obuhvaćeno predmetnim zakonskim izmjenama. Venecijanska komisija je dala mišljenje na Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama u decembru 2022. godine, sa ukupnom pozitivnom ocjenom u odnosu na nacrt, gdje su date preporuke u odnosu na predložene izmjene. Venecijanska komisija se takođe osvrnula i na članstvo ministra pravde u Sudskom savjetu, navodeći da u principu, prisustvo članova izvršne vlasti ne narušava, samo po sebi, nezavisnost Sudskog savjeta, te da može da olakša dijalog između različitih akter u sistemu, ali i da se mora voditi računa da uključivanje članova Sudskog savjeta po službenoj dužnosti na poveća rizik od uticaja političke većine. Dodatno, VK napominje i da se kod primjene generalnih principa moraju imati u obzir i posebne okolnosti, te da u slučaju Crne Gore, VK uzima u obzir GRECO preporuke.⁴³ Nakon revidiranja nacrta, Ministarstvo pravde je od Venecijanske komisije zatražilo naknadno mišljenje u februaru 2023. godine. Mjesec dana kasnije, Venecijanska komisija je pohvalila pristup i ponovno konsultovanje prije finalizacije izmjena, ponovila svoju pozitivnu procjenu nacrta zakona, ali i apostrofirala pojedine elemente kako bi se osigurala potpuna usaglašenost sa preporukama VK.⁴⁴

U odnosu na drugu preporuku Venecijanske komisije koja je kao prioritetna prepoznata Akcionim planom za adresiranje ključnih prioriteta u poglavljju 23, kao aktivnost koja vodi do ispunjena navodi se izbor novog sastava Tužilačkog savjeta, a što je u sprovedeno u 2022. godini. Naime, izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu iz 2021. godine, odnosile su se i na promjenu sastava Tužilačkog savjeta, pa samim tim i prestanka mandata tadašnjem aktuelnom sazivu Tužilačkog savjeta. Tada je Venecijanska komisija u svom mišljenju izrazila zabrinutost da bi prestanak mandata tadašnjim članovima moglo da predstavlja kršenje nezavisnosti tog tijela.⁴⁵ Sa druge strane, izmjene zakona su dovele do ispunjenja ranije preporuke VK, a koja se odnosila na imenovanje članova savjeta iz reda uglednih pravnika. U januaru 2022. godine je održana konstitutivna sjednica TS u novom sastavu od 11 članova, pet predstavnika tužilačke organizacije, pet predstavnika iz reda uglednih pravnika, od koji je jedan predstavnik nevladinog sektora, i jedan predstavnik Ministarstva pravde.⁴⁶

Imenovanja na ključnim pozicijama u pravosuđu

U periodu od 2021. godine naovamo je postignut određeni napredak kada je u pitanju imenovanje na ključnim pozicijama u pravosuđu. Međutim, i dalje su pojedine institucije u v.d. stanju, ili nisu popunjene u potpunosti, dok je za neke završena zakonska procedura do dijela izbora, za koji je nadležna Skupštine Crne Gore. *Imenovanja u pravosuđu* preduslov su za ispunjavanje **privremenih mjerila 4 i 6** iz Akcionog plana za poglavljje 23.⁴⁷

Tužilački savjet i Vrhovno državno tužilaštvo

Nakon izbora članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i predstavnika nevladinog sektora u decembru 2021. godine, završena je procedura izbora novog Tužilačkog savjeta u

⁴³ Venecijanska komisija, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges*, strana 6, decembar 2022, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)050-e)

⁴⁴ RTCG, „Osigurati potpunu uskladenost Zakona o Sudskom savjetu i sudijama sa preporukama“, mart 2023, dostupno na: <https://www rtcg me/vijesti/politika/406690/osigurati-potpunu-uskladenost-zakona-o-sudskom-savjetu-i-sudijama-sa-preporukama.html>

⁴⁵ Radio Slobodna Evropa, *Usvojen tužilački zakon u Crnoj Gori, opozicija bojkotovala glasanje*, maj 2021, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/usvojen-tu%C5%BEila%C4%8Dki-zakon-u-crnoj-gori-/31251675.html>

⁴⁶ Vijesti, Izabrani članovi Tužilačkog savjeta, decembar 2021, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/583154/izabrani-clanovi-tuzilackog-savjeta>

⁴⁷ Privremeno mjerilo 4 - Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na višim instancama na osnovu transparentnog i postupka zasnovanog na zaslugama i substancialnih pravova kvalifikovane većine gdje je uključena i Skupština. Privremeno mjerilo 6 - Crna Gora uspostavlja inicijalni bilans ostvarenih rezultata u sprovodenju fer i transparentnog sistema unapređenja sudija i tužilaca na osnovu povremene procjene stručnog učinka (uključujući i viši nivo).

punom sastavu. Tužilački savjet je u februaru 2022. godine za vršiteljku dužnosti Vrhovne državne tužiteljke na period od šest mjeseci izabrao državnu tužiteljku Maju Jovanović, kojoj je krajem jula 2022. godine produžen v.d. mandat za još šest mjeseci. Tužilački savjet je na predlog v.d. VDT izabrao glavnog specijalnog tužioca, Vladimira Novovića, u martu 2022. godine.

U decembru 2022. godine, TS je bez obavljanja javnosti, ali i članova koji nisu prisustvovali sjednici, donio odluku da uputi inicijativu skupštinskom Odboru za politički sistem, pravosuđe i javnu upravu i predloži izmjene Zakona o državnom tužilaštvu kojim bi se neograničeno produžio mandat v.d. do izbora VDT u punom mandatu.⁴⁸ U januaru 2023. godine je ista inicijativa za hitno razmatranje predloženih izmjena, kako bi se izbrisalo ograničenje da ista osoba maksimalno dva puta zaredom može biti v.d. VDT-a, upućena i Vladi, a što je naišlo na kritike člana Tužilačkog savjeta iz reda NVO, kao i Akcije za ljudska prava koja godinama prati rad tužilaštva. Vlada je utvrdila predlog izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu i uputila ga Skupštini, ali ovaj predlog nije prošao Zakonodavni odbor Skupštine.⁴⁹

U međuvremenu je Tužilački savjet objavio javni poziv za vršioca dužnosti VDT-a, na koji su se prijavili pravnik Milorad Miško Marković i specijalna tužiteljka Sanja Jovićević. Budući da navedeni kandidati nijesu dobili potrebnu većinu, TS je sa liste tužilaca odabrao Tatjanu Begović. Begović je tokom istog dana podnijela ostavku na članstvo u TS, nakon čega je formalno sjednica prekinuta, i zakazana nova na kojoj je predložena i izabrana da preuzeme v.d. mandat. Zakonom je propisano da član TS iz reda državnih tužilaca ne može da bude biran na mjesto rukovodioca niti da napreduje za vrijeme trajanja mandata u TS, a što je kao razlog zbog kojeg je bio uzdržan tokom glasanja naveo i član TS iz reda NVO.⁵⁰

Uporedno sa rješavanjem v.d. stanja, Tužilački savjet je pokrenuo redovnu proceduru i raspisao javni oglas za VDT početkom januara 2023. godine, na koji su se prijavila tri kandidata. Tužilački savjet je krajem januara prihvatio tri kandidature – bivše v.d. VDT-a Maje Jovanović, pravnika Milorada Miška Markovića, i sutkinje Suzane Mugoše. Tužilački savjet je dva i po mjeseca kasnije sproveo intervjuje sa kandidatima, i na sjednici održanoj 12. aprila donio odluku da Skupštini predloži Maju Jovanović za vrhovnu državnu tužiteljku.⁵¹ Konačnu odluku o izboru VDT-a donijeće poslanici, za čiji je izbor u prvom krugu neophodna dvotrećinska većina u Skupštini.

Sudski savjet

Skupština Crne Gore već godinama ne uspijeva da kompletira Sudski savjet, u kojem se od 2014. godine nalaze ugledni pravnici, kojima je 2018. godine istekao mandat ali nastavljaju da obavljaju dužnost do izbora i proglašenja novih članova iz reda uglednih pravnika zbog privremenog mehanizma za deblokiranje uvedenog 2018. godine. Konferencija sudija je junu 2022. godine izabrala četiri nova člana Sudskog savjeta iz reda sudija sa mandatom od četiri godine. Sa druge strane, Skupština Crne Gore je u septembru 2022. godine izabrala samo jednog od četiri predložena kandidata za članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika,

⁴⁸ Vijesti, Samo vanredno mogu sačuvati Maju Jovanović, decembar 2022, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-chronika/636607/samo-vanredno-mogu-sacuvati-maju-jovanovic>

⁴⁹ Vijesti, Zakonodavni odbor nije podržao izmjene Zakona o državnom tužilaštvu, februaru 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/641717/zakonodavni-odbor-nije-podrzao-izmjene-zakona-o-drzavnom-tuzilastvu>

⁵⁰ Vijesti, Begović: Radom do rezultata, februar 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-chronika/642494/begovic-radom-do-rezultata>

⁵¹ Vijesti, Maja Jovanović predlog TS za vrhonog državnog tužioca, april 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/652050/maja-jovanovic-predlog-ts-za-vrhovnog-drzavnog-tuzioca>

tokom drugog glasanja za koji je bila neophodna tropetinska većina. Ovome je prethodio prvi krug glasanja u avgustu 2022. godine, kada nijedan od četiri predložena kandidata nije dobio dvotrećinsku većinu. U decembru 2022. godine, Odbor za politički sistem i pravosuđe je raspisao javni poziv za preostala tri člana iz reda uglednih pravnika. Iako je Odbor u februaru 2023. godine završio konsultativna saslušanja 11 kandidata, Odbor još uvijek nije predložio tri kandidata Skupštini.

Izbor sudija Ustavnog suda

Ustavni sud bio je blokiran od septembra 2022. godine, jer nije imao troje od ukupno sedmoro sudija, pa nije imao kvorum za donošenje odluka o ustavnim žalbama. Skupština Crne Gore je u februaru 2023. godine, izabrala troje od četvoro sudija Ustavnog suda, nakon što je pet prethodnih ciklusa izbora sudija propalo zbog izostanka političkog dogovora skupštinske većine i opozicije. Izboru je prethodio jak međunarodni pritisak s ozbirom da je nefunkcionisanje ovog suda dovelo do institucionalne krize. To što manjinske političke partije nisu mogle da se dogovore razlog je što nije izabran i četvrti kandidat, a koji bi prema političkom dogovoru trebao da dolazi iz manje brojnog naroda.⁵² Izbor članova Ustavnog suda pratilo je, ne samo partijsko prebrojavanje, već i nacionalno, budući da su se tokom intervju u Parlamentu, svi kandidati izjašnjavali o nacionalnoj pripadnosti.⁵³ Predlog za izbor četvrtog sudije Ustavnog suda još uvijek je u skupštinskoj proceduri, a za njegov izbor je potrebna tropetinska podrška poslanika. Ukoliko ne bude izabran, Ustavni sud će morati da pokrene novi postupak izbora nedostajućeg sudije. Iako je Ustavni sud odblokiran, paran broj sudija i podijeljeni glasovi ne obezbjeđuju da se u svakom slučaju donose odluke i postigne većina potrebna za odlučivanje. Prvi takav primjer je izostanak odluke o ocjeni ustavnosti Ukaza Predsjednika o raspuštanju Skupštine, budući da je troje sudija glasalo da je riječ o pojedinačnom pravnom aktu, dok je troje glasalo protiv.⁵⁴ Da deblokada ustavnog suda nije dovoljna, te da je neophodna funkcionalnost ove institucije za šta je neophodan i izbor sedmog sudije, poruka je i međunarodne zajednice, ali i civilnog sektora.⁵⁵

U aprilu 2023. je izabran predsjednik Privrednog suda, a nakon što je ovo mjesto bilo upražnjeno skoro godinu dana budući da je prethodni predsjednik Upravnog suda razriješen sa funkcije zbog hapšenja i pokretanja krivičnog postupka u maju 2022. godine.⁵⁶ Treba napomenuti i da je martu 2022. godine je izabrano 11 sudija Vrhovnog suda, kao i šest sudija Apelacionog suda. Vrhovni sud je prethodno tokom 2021. godine suočen sa kadrovskim problemom, kada je šest sudija tog suda ostalo bez funkcije jer su ispunili zakonske uslove za odlazak u starosnu penziju.⁵⁷ Vrhovni sud i dalje nema čelnika u punom mandatu, budući da vršiteljka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda, Vesna Vučković, nije predložena za tu funkciju zbog nedovoljnog broja glasova od strane Opšte sjednice Vrhovnog suda. Ona je bila i jedina kandidatkinja koja se prijavila na javni oglas raspisan u novembru 2022. godine.⁵⁸

⁵² Kolektiv, *Manjinske partije još bez dogovora o podršci četvrtom kadnidatu za sudiju Ustavnog suda, februaru 2023. godine*, dostupno na: <https://kolektiv.me/216858/manjinske-partije-jos-bez-dogovora-o-podrsici-cetvrtom-kandidatu-za-sudiju-ustavnog-suda>

⁵³ Vijesti, *Ustavni sud ostaje partijski*, februar 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/641748/ustavni-sud-ostaje-partijski>

⁵⁴ Glas Amerike, *Ustavni sud bez ocjene ustavnosti Dukanovićevog Ukaza o raspuštanju Skupštine*, april 2023. godine, dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/balkan-crna-gora-ustavni-sud-djukanovic-odluka-ukaz-skupstina-izbori/7040501.html>

⁵⁵ DAN, *SAD: Izabrati i četvrtog sudiju Ustavnog suda, mart 2023. godine*, dostupno na <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/sad-izabrati-i-cetvrtog-sudiju-ustavnog-suda-vanredni-izbori-jedini-put-za-rjesenje-krize-5164303>

Pobjeda, Popa: Deblokada Ustavnog suda nedovoljna, izabrati četvrtog sudiju, mart 2023., dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/popa-izbor-troje-sudija-je-ogroman-ali-nedovoljan-karak>

HRA, Izbor četvrtog kandidata neophodan za djelotvoran Ustavni sud, februaru 2023., dostupno na: <https://www.hraction.org/2023/02/28/izbor-cetvrtog-kandidata-neophodan-za-djelotvoran-ustavni-sud/>

⁵⁶ DAN, *za predsjednika Privrenog suda izabran Mladen Grdinic*, april 2023, dostupno na: <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/za-predsjednika-privrednog-suda-izabran-mladen-grdinic-5170566>

⁵⁷ Vijesti: *Odluka Sudskog savjeta: Izabrano 11 sudija Vrhovnog suda, mart 2022.*, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/593694/odluka-sudskog-savjeta-izabrano-11-sudija-vrhovnog-suda>

⁵⁸ Pobjeda, *Dva puta ponovljeno tajno glasanje, Vučković bez dvotrećinske većine, januaru 2023.*, dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/dva-puta-ponovljeno-tajno-glasanje-vuckovic-bez-dvotrecinske-vecine>

Racionalizacija pravosudne mreže

Racionalizacija pravosudne mreže je jedan od ključnih aspekata u dijelu koji se tiče pravosuđa, a precizirano je kroz **privremeno mjerilo 14⁵⁹ AP za poglavlje 23**. Crna Gora je u prethodnom periodu donosila više planova racionalizacije, a kojima su prethodile analize o potrebama racionalizacije. Jedna od aktivnosti predviđenih poslednjom Strategijom reforme pravosuđa jeste i izrada **Plana racionalizacije pravosudne mreže** (planirana za IV kvartal 2022. godine). U cilju realizacije ove aktivnosti, Ministarstvo pravde je, uz pomoć međunarodnog eksperta, 2020. godine izradilo **Analizu potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže pravosudnih organa**.⁶⁰ Međutim, budući da su nakon izrade analize nastupile određene okolnosti koje su uticale na efikasnost rada pravosuđa (pandemija virusa COVID-19, štrajk advokata, kadrovske promjene u pravosuđu), pristupilo se reviziji ove Analize, a što je bila i jedna od aktivnosti predviđenih Dinamičkim planom. **Revizija Analize** je sprovedena u septembru 2022. godine, takođe uz ekspertsку pomoć. Nakon toga, u julu 2022. godine je formiran radni tim, koji je na osnovu analize izradio **Predlog Plana racionalizacije pravosudne mreže**. Međutim, ovaj Predlog je izazvao reakcije i opština i pravosudnih organa u malim gradovima. Naime, predlogom Plana je planirano gašenje osnovnih sudova u Kolašinu, Danilovgradu, Plavu, i na Žabljaku, i njihovo pripajanje sudovima iz okolnih većih gradova. Fokus javnosti na ovo pitanje prvi je skrenuo predsjednik Opštine Kolašin, koji je izrazio zabrinutost u vezi sa mogućim ukidanjem suda, koji je tražio da se pažljivo razmotri situacija. Nakon ovoga je uslijedilo i upozorenje od strane rukovoditeljke Osnovnog državnog tužilaštva u tom gradu⁶¹, koja je naglasila da bi ukidanje suda, vjerovatno podrazumijevalo i ukidanje osnovnog tužilaštva. Sa druge strane, iz Ministarstva pravde su kazali da je taj plan još uvek u formi predloga, te da je upućen na interne konsultacije Vrhovnom суду Crne Gore, te da će se nakon tih konsultacija nastaviti sa izradom Plana, a nakon čega će biti sproveden postupak javne rasprave.⁶² Predmetni predlog plana racionalizacije trenutno nije javno dostupan.

Procesuiranje ratnih zločina pred domaćim sudovima

Jedna od zamjerki Evropske komisije odnosi se upravo na istrage i presuđivanje u predmetima ratnih zločina. Jedan od razloga za nedostatak rezultata u tom dijelu jesu i pravne prepreke u vezi sa korišćenjem specifičnih dokaza već izvedenim pred međunarodnim sudom. Razmatranje potrebe izmjene normativnog okvira u pravcu *omogućavanja korišćenja dokaza koje je Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju pribavio*, u postupcima pred sudovima u Crnoj Gori, jedna je od aktivnosti koju je predviđao Dinamički plan, a koja je ponovljena u Akcionom planu za adresiranje ključnih prioriteta. Ova aktivnost veže se za **privremeno mjerilo 19**, a odnosi se, između ostalog, na nezavisno rješavanje slučajeva ratnih zločina, zasnovanih na dosjeu koji je dostavljen od strane Međunarodnog rezidualnog mehanizma. U ovom pogledu, neophodno je izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku u skladu sa

⁵⁹ Privremeno mjerilo 14 glasi: „Crna Gora nastavlja sa sprovodenjem racionalizacije pravosudne mreže. Crna Gora kompletira novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji što treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova“.

⁶⁰ Ministarstvo pravde, *Analiza racionalizacije pravosudne mreže*, oktobar 2020., dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/273215a3-10ab-409b-991c-8dfa652ddb1>

⁶¹ Vijesti, *Pristupanje EU gasi vijek i po kolačinskog sudstva?*, april 2023, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/653506/pristupanje-eu-gasi-vijek-i-po-kolasinskom-sudstvu>

⁶² Dnevno, *Iz Ministarstva pravde za Dnevno: Još nije donijeta konačna odluka o ukidanju bilo kod suda*, april 2023, dostupno na: <https://dnevno.me/Dru%C5%A1ivo/-iz-ministarstva-pravde-za-dnevno-jos-nije-donijeta-konacna-odluka-o-ukidanju-bilo-kog-suda-12-04-2023-14-49-36>

preporukama Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove. Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, a koji je obuhvatio i odredbe u odnosu na korišćenje ove vrste dokaza, pripremljen je i upućen na mišljenje Evropskoj komisiji u decembru 2022. godine. Usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika je PPCG planirano za II kvartal 2023. godine.

Proces vetinga u pravosuđu

Ministarstvo pravde razmatra uvođenje procesa vetinga, koji podrazumijeva procjenu imovine u vlasništvu suda i tužilaca, članova njihovih porodica, provjeru eventualne povezanosti s kriminalom, procjenu profesionalnih kvalifikacija, a kako bi se utvrdila odgovornost suda i državnih tužilaca koji su u prethodnom periodu nestručno i nesavjesno obavljali funkciju. Iz Ministarstva pravde su kazali da je ova inicijativa nastala nakon sagledavanja višegodišnjeg stanja u crnogorskom pravosuđu, kao i pokretanja krivičnih postupaka protiv najviših nosilaca pravosudnih funkcija, negativnih izvještaja evropskih partnera i NVO sektora.⁶³

Tokom 2022. godine je došlo do hapšenja bivše predsjednice Vrhovnog suda, Vesne Medenice, zbog stvaranja kriminalne organizacije i zloupotrebe službenog položaja, dok je predsjednik Privrednog suda, Blažo Jovanić, uhapšen zbog sumnje da je organizator kriminalne grupe i zloupotrebe položaja. U februaru 2023. godine su od strane Višeg suda potvrđene optužnice protiv Medenice i Jovanića.⁶⁴ U decembru 2022. godine, uhapšen je i specijalni tužilac Saša Čađenović, zbog sumnje da je postao član jedne kriminalne organizacije.⁶⁵

Ministarstvo pravde je u decembru 2022. godine donijelo rješenje kojim je obrazovan **Radni tim za izradu Analize stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu**, koji čine predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Udruženja suda Crne Gore, Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Kancelarije Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i Agencije za sprečavanje korupcije. U Radni tim je uključena i predstavnica nevladinog sektora, koja je jedina predložena od strane nevladinog sektora, a nakon ponovljenog poziva za predlaganje predstavnika od strane NVO.⁶⁶

Zadatak Radnog tima je da na sistemski i sveobuhvatan način izradi Analizu stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu, uz sagledavanje iskustava država u kojima je ovaj proces već primijenjen, a sve u cilju otklanjanja sumnji građana u rad suda i državnih tužilaca, te unapređivanja vladavine prava u Crnoj Gori. Prema dostupnim informacijama, održan je jedan sastanak radnog tima, u januaru 2023. godine, a na kojem je da se u prvoj fazi sagleda važeći ustavni i zakonodavni okvir koji se odnosi na status suda i državnih tužilaca i sistem njihove odgovornosti, kao i međunarodni standardi i uporedna iskustva zemlja koje su već sprovodile ovaj proces.⁶⁷ Istraživački centar Skupštine Crne Gore je za te potrebe, u februaru

⁶³ Antena M, *Ministarstvo pravde razmotriće uvođenje veting sistema u pravosuđu, novembar 2022*, dostupno na: <https://www.antenanet.net/drustvo/267819-ministarstvo-pravde-razmotrice-uvođenje-veting-sistema-u-pravosudju>

⁶⁴ Portal Analitika, *Viši sud potvrdio optužnicu protiv Vesne Medenice, februar 2023*, dostupno na: <https://www.portalanalitika.me/clanak/visi-sud-potvrdio-optuznicu-protiv-vesne-medenice>

⁶⁵ Vijesti, *Potvrđena optužnica protiv Jovanića, februar 2023*, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/644840/potvrdjena-optuznica-protiv-jovanica>

⁶⁶ Radio Slobodna Evropa, *Specijalni tužilac iz Crne Gore osumnjičen da je pripadnik „Kavačkog klana“*, decembar 2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-drzavni-udar-specijalni-tuzilac-sasa-cadjenovic/32169031.html>

⁶⁷ Ministarstvo pravde, *Lista predstavnika NVO predloženih za člana/icu radnog tima za izradu Analize stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu, januar 2023*, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/lista-predstavnika-nvo-predlozenih-za-clana-icu-radnog-tima-za-izradu-analize-stvaranja-uslova-za-uvođenje-procesa-vetinga-u-pravosudu>

⁶⁸ Ministarstvo pravde, *Održan sastanak Radnog tima za izradu Analize uvođenja procesa vetinga u pravosuđu, januar 2023*, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/odrzan-sastanak-radnog-tima-za-izradu-analize-uvođenja-procesa-vetinga-u-pravosudu>

2023. godine, pripremio komparativni pregled o procesu vetinga u pravosuđu.⁶⁸ Prema dostupnim informacijama, održan je jedan sastanak radnog tima, u januaru 2023. godine.

TEMELJNA PRAVA

Temeljna prava predstavljaju osnovu slobode i ljudskog dostojanstva, te su ključni temelj demokratske države i prava pojedinaca. Na prvi pogled, čini se da nema razlika između temeljnih i ljudskih prava. Ipak, jedna od osnovnih razlika je što su temeljna prava nacionalna i utkana u Ustav određene države, dok su ludska prava univerzalna i opšteg karaktera. U tom smislu, opseg temeljnih prava je uži od opsega ljudskih prava, koji se koriste univerzalno, bez obzira na različite pripadnosti.

U Evropskoj Uniji (u daljem tekstu: **EU**) temeljna prava smatraju se fundamentalnim, sadržana su u *Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija*⁶⁹ i koriste se za opisivanje najvažnijih ljudskih prava i sloboda. *Povelja Evropske Unije o temeljnim pravima*⁷⁰ iz 2000. godine čini 49 temeljnih, ličnih, ekonomskih, socijalnih i političkih ljudskih prava.

Akcioni plan Vlade Crne Gore za Poglavlje 23 ("Pravosuđe i temeljna prava" iz 2015. godine⁷¹) se u okviru temeljnih prava bavio sljedećim temama: jačanjem kapaciteta Ombudsmana i njegove uloge kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture; uvođenjem efikasnog pravnog lijepa u skladu s članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama koji se odnosi na kršenje ljudskih prava zagarantovanih konvencijom; zabranom mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; slobodom medija i zaštita novinara; nezavisnošću audiovizuelnog regulatora i javnog servisa; besplatnom pravnom pomoći; pravom osnivanja sindikata; procesuiranjem zločina iz mržnje; zaštitom ličnih podataka; zabranom diskriminacije; pravima lica sa invaliditetom, manjinskih grupacija, rodno senzitivnih kategorija, kao i prava LGBTIQ populacije.

Ministarstvo pravde igra ključnu ulogu u kreiranju politike i zaštiti ljudskih prava i sloboda, dok Vlada obezbeđuje monitoring realizacije nacionalnih politika kroz radna tijela. U tu svrhu, **formirana je posebna radna grupa za rad, praćenje i implementaciju temeljnih prava**. Poslednja sjednica održana je u novembru 2022., kada je došlo do izmjene sastava Radne grupe. Tom prilikom uz osvrt na ključne nalaze iz Izvještaja Evropske komisije, sagledani su ključni prioriteta u cilju ispunjenja preostalih privremenih mjerila za 23 i 24.

Uprkos brojnim sprovedenim aktivnostima u zakonodavnom i institucionalnom okviru, izazovi u pogledu osnaživanja administrativnih i tehničkih kapaciteta, zaštite ljudskih prava i sloboda, te poboljšanja uslova u zatvorima, istražnim zatvorima i psihijatrijskim bolnicama, i dalje ostaju prisutni. Formiranje posebnih Komisija i Operativnih timova, sa akcentom na Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i slučajevima napada i prijetnji novinarima, trebalo bi da doprinese stvaranju bolje slike društva. Međutim, nije postignut značajan napredak u rasvetljavanju napada na novinare, govora mržnje, vršnjačkog nasilja, kao i nasilja u porodici i van nje.

Evropska komisija je u poslednjem izvještaju o Crnoj Gori konstatovala da je Crna Gora umjereni spremna u oblasti osnovnih prava, što ne predstavlja napredak u odnosu na raniji period. Konstativali su da su u **formalnom smislu, zakonodavni i institucionalni okvir uspostavljeni**, a Crna Gora kontinuirano ispunjava svoje međunarodne obaveze u pogledu

⁶⁸ Istraživački centar Skupštine Crne Gore, *Proces vetinga u pravosuđu: komparativni pregled, februar 2023, dostupno na:* <https://api.skupstina.me/media/files/1677140025-proces-vetinga-u-pravosudu.pdf>

⁶⁹ Universal Declaration of Human Rights, United Nation

⁷⁰ Charter of fundamental rights of the European Union, European Parliament

⁷¹ www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2015/03/AP23-CG.pdf

ljudskih prava. Ipak, potrebni su **dodatni napor i za potpunu implementaciju okvira**. Ono sa čime se Crna Gora hronično suočava je implementacija usvojenih propisa, koji iako postoje na papiru ne proizvode aktivnosti i rezultate te se osnovano može ukazati da je preduslov jasno izražena politička volja i otvorenost institicija sistema da se suštinski počnu baviti rješavanjem nagomilanih problema u ovoj oblasti.

Dodatno, konstatovano je da je period 2021-2022 obilježen **povećanom društvenom polarizacijom i podjelama**. Najugroženije grupe u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe sa invaliditetom, LGBTIQ osobe) bile su sve više izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Povećan broj femicida sa nedovoljnom reakcijom vlasti, javno izražena mizoginija, rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom su pitanja koje potencira Evropska komisija, kao ona koja izazivaju posebnu zabrinutost, a nemaju adekvatan odgovor nadležnih organa.

U pogledu **slobode izražavanja**, Crna Gora koristi pluralističko medijsko okruženje i postigla je **određeni nivo spremnosti**. Zakonski okvir za zaštitu novinara i drugih medijskih radnika poboljšan je usvajanjem izmjena i dopuna Krivičnog zakonika, kojima su uvedene strože kazne za napade i prijetnje novinarima, te ometanje ili onemogućavanje njihovog rada. Međutim, neefikasno sudska postupanje u važnim starijim slučajevima ostaje razlog za ozbiljnu zabrinutost.

Revizija zakonskog okvira i izrada nove medijske strategije još uvijek čekaju na realizaciju kako bi se osigurala njihova međusobna usaglašenost i puna usklađenost sa pravnim tekovinama EU i relevantnim evropskim standardima. Evropska komisija smatra da je javni emiter RTCG napravio iskorak u odnosu na ranije periode, ali isto tako ukazuju da je duboka politička polarizacija medijske scene izvor problema, te da rastuća konkurenca velikih regionalnih medija prijeti da uruši lokalno medijsko tržište koje nije zaštićeno, a značajno je ekonomski oslabljeno ranijim naporima izvršne vlasti da utvrdi uticaj na njihovo izvještavanje. Dodatno, napadi na novinare predstavljaju problem koji ugrožava slobodu govora i nezavisnost medija u Crnoj Gori, i koji se kontinuirano notira u izvještajima Evropske komisije od početka pregovaračkog procesa, 2012. godine. Rezultati uporno izostaju. Novinari igraju ključnu ulogu u demokratskom društvu, pružajući informacije i podstičući javnu raspravu o važnim pitanjima. Međutim, napadi na novinare mogu ih zastrašiti, ograničiti njihovu sposobnost da izveštavaju i stvoriti atmosferu autocenzure. U Crnoj Gori, napadi na novinare su postali sve češći, što ukazuje na potrebu za boljom zaštitom novinara i jačanjem nezavisnosti medija.

Prema podacima nevladinih organizacija i novinarskih udruženja, tokom 2021. godine zabilježeno je 15 napada na novinare, uključujući fizičke napade, pretnje, zastrašivanje i pritisak na novinare. U 2022. godini, broj napada je porastao na 22. Ovi napadi su usmjereni prema novinarima koji izvještavaju o korupciji, organizovanom kriminalu, političkim skandalima i ljudskim pravima.

Sa druge strane, **jačanje administrativnih i kadrovskih kapaciteta Zaštitnika ljudskih prava i sloboda** doprinijelo je njegovom većem angažmanu u zaštiti protiv torture i mučenja, kao i pružanju pomoći ugroženim licima u kazneno-popravnim objektima. Posebna pažnja morala se obratiti na mjere koje se tiču funkcionalnosti zatvorskog sistema, uključujući zakonsku regulativu, edukaciju službenika, pripremu plana i mogućnost obrazovanja u ustanovama, izgradnju druge zatvorske jedinice i bolju zdravstvenu zaštitu.

Prema nezvaničnom radnom dokumentu, postoje planovi za izgradnju novog zatvorskog objekta na sjeveru (opština Mojkovac) i Specijalizovane bolnice.⁷² Međutim, ti projekti još uvijek nisu realizovani, pa prava lica lišenih slobode ostaju ograničena. *Materijalni uslovi u zatvorima, istražnim zatvorima i psihijatrijskim bolnicama za 2021. i 2022. godinu ostaju ispod*

⁷² <https://wapi.gov.me/download-preview/2d6586fc-2d48-4493-9466-e39c521ec91d?version=1.0>

nivoa međunarodnih standarda, a istražni zatvor i dalje bilježi problem preopterećenosti kapaciteta.

Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja posebno se odnosi na lica lišena slobode. Ombudsman mora imati presudnu ulogu u zaštiti zatvorenika, kroz poseban program kontakta (anonimnog ili ne) sa zatvorenicima. U tom cilju, ovaj organ je dužan, uz pojačane kapacitete i administraciju, stvarati zaštitu zatvorenika, uz saznanje po pritužbi, ukoliko dođe do bilo kojeg vida mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg ponašanja u zatvorskim jedinicama, bilo da se radi o službenicima ili drugim zatvorenicima.

U 2021. godini, ukupno je pristiglo 61 pritužbi na rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) od strane lica lišenih slobode, dok je u 2022. godini taj broj neznatno veći, sa 66 pritužbi upućenih Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Izvještaj o radu Ombudsmana za 2021 i 2022.godinu). Pritužbe su se najčešće odnosile na zdravstvenu zaštitu, zabranu mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, kao i zabranu diskriminacije, prava djeteta i ostala prava.

Da bi se poboljšala situacija u oblasti ljudskih prava u Crnoj Gori, prevashodno je potrebna politička volja, izdrazena kroz direktne politike izvršne vlasti, ali je potrebno nastaviti sa jačanjem institucionalnih kapaciteta i sprovođenjem zakonodavnih i političkih reformi. To uključuje i poboljšanje materijalnih uslova u zatvorskom sistemu, unapređenje mehanizama zaštite i prevencije nasilja nad ženama i novinarima, kao i nastavak saradnje sa međunarodnim organizacijama i partnerima u oblasti ljudskih prava.

Vlada Crne Gore treba dodatno ulagati u edukaciju i osposobljavanje zaposlenih u pravosudnom sistemu i UIKS-u, kako bi se povećala efikasnost i efektivnost u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Takođe, važno je osigurati transparentnost i odgovornost u radu državnih organa, kako bi građani stekli poverenje u institucije i učestvovali u procesu zaštite svojih prava.

Temeljna prava u okviru poglavlja 23

Vlada Crne Gore je 2012. godine donijela Odluku o obrazovanju Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na Pregovaračko poglavlje 23 – pravosuđe i temeljna prava. Nakon formiranja radne grupe, a kao jedino mjerilo za otvaranje pregovora za Poglavlje 23 postavljena je obaveza Crne Gore da doneše Akcioni plan. Ovaj dokument inoviran je dva puta, većina definisanih aktivnosti je ispunjena, međutim, kako je formalno donošenje i usvajanje planiranih zakona, strategija i drugih dokumenata ispunjeno, sa druge strane je izostala implementacija i direktni rezultati. Upravo zato, odluka o prelaznim mjerilima Evropske komisije je izostala, a pregovori su nastavljeni bez novog akcionog plana.

Način kako su oblasti bile definisane ovim akcionim planom jasno ukazuju koje precizne oblasti iz korpusa temeljnih prava su bila, odnosno jesu, u fokusu pregovora.

To su:

- Jačanje kapaciteta Ombudsmana i njegove uloge kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.
- Zabrana mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
- Sloboda medija i zaštita novinara.
- Nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa.
- Zabrana diskriminacije.
- Rodna ravnopravnost
- Prava LGBT populacije.
- Prava lica sa invaliditetom.

- Zaštita prava manjina i RAE populacije.

Jačanje kapaciteta Ombudsmana i njegove uloge kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture

Od mjera u Akcynom planu, vezanu za ovu preporuku, nalazila se izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije kao i Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, po preporukama EU, sprovođenje edukacija iz oblasti antidiskriminatorskog ponašanja, promovisanja takvog ponašanja kao i jačanje kapaciteta **Zaštitnika ljudskih prava i sloboda**, na poslovima zaštite od diskriminacije.

Iz Izvještaja o radu Ombudsmana za 2021. godinu⁷³, podaci za slučajeve diskriminacije su veći nego u 2020. godini, dok u 2022. godini, taj broj čini takođe veću brojku, u odnosu na raniju godinu, pa je u radu Zaštitnika bilo ukupno 204 pritužbe.

Povećan broj pritužbi opet može ukazivati na otvorenosti i vidljivosti institucija, a onda i na povećan broj polarizovanosti društva i realnog povećanja diskriminatorskih oblika.

Regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Zaštitnika građana je uspostavljen. Akreditovan je sa statusom 'B' od strane Akreditacionog pododbora Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava.

U junu 2021. godine, Zaštitnik građana objavio je poseban izvještaj o situaciji djece u domovima i internatskim školama u Crnoj Gori.

U 2021. godini, Kancelarija je radila na 1 123 žalbi (2020: 1 075), od kojih je 968 primila u 2021. godini, a 155 je preneseno iz 2020. godine. U 2021. godini, Kancelarija je zatvorila 904 slučaja i odložila 219 za 2022. godinu. Zatvoreni slučajevi su se odnosili na građanska prava, ekonomska, socijalna i kulturna prava, zabranu diskriminacije, prava djeteta i pravo na pravično suđenje. Kancelarija je utvrdila povrede prava u 124 slučaja i dala mišljenja sa 343 preporuke nadležnim organima.

Sa druge strane, raniji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2021. godinu, navodi da je kancelarija Ombudsmana tokom 2020. godine dobila je 1.075 pritužbi (2019. godine bilo ih je 840), uglavnom u vezi sa pravima djeteta, diskriminacijom, navodnim povredama procesnih prava, pretjeranom upotrebom sile od strane policije, zlostavljanjem i torturom u policijskim stanicama i jedinicama za pritvor i izdala je 357 preporuka. Implementacija preporuka Ombudsmana od strane vlasti treba da bude sistematičnija, efikasnija i brža, i najčešći je razlog izostanka konkretnih rezultata.

Zabrana mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

Što se tiče sprečavanja torture i zlostavljanja, Crna Gora je nastavila da radi na implementaciji preporuka iz 2019. godine koje je dobila od Evropskog komiteta za sprečavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, međutim, **postavljeni indikatori još uvijek nijesu dostignuti**. Uprkos povećanju u broju istražnih predmeta, Evropska komisija konstataje nedostatke u unurašnjoj kontroli, duge i neefikasne istrage, blage i neodvraćajuće sankcije i nekažnjivost počinilaca kao ključne probleme u implementaciji. Kao što je navedeno u poslednjem izvjestaju EK za Crnu Goru, istrage nasilja policije nastavlja da ometa nepostojanje vidljivih identifikacionih označaka na policijskim uniformama.

Odbor UN-a protiv mučenja zaključio je da je Crna Gora samo djelimično sprovedla svoje preporuke iz 2014. godine o obezbeđivanju ili jačanju pravnih garancija za pritvorenike, sprovođenju brzih, nepristrasnih i efikasnih istraga, te gonjenju osumnjičenih i kažnjavanju

⁷³ www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf

počinilaca mučenja ili zlostavljanja. Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja sproveo je ad hoc posjetu Crnoj Gori u junu 2022. godine.

Iako najavljene, nisu finalizirane izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima treba da se zabrani zastara za krivična djela torture i drugih oblika zlostavljanja. Nova uputstva o tretmanu pritvorenih lica i lica koja su na policijskom zadržavanju od strane policijskih službenika stupila su na snagu u aprilu 2021. godine.

Značajnu ulogu u ovom sistemu ima Kancelarija Zaštitnika, koja je obradila 2020. godine 201 slučaj, od kojih se većina odnosi na Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (129) i Uprave policije (39). Što se tiče postupanja policije, utvrđeni su dokazi zloupotrebe položaja i povreda standarda ljudskih prava u četiri predmeta. Kancelarija je prijavila 11 slučajeva zlostavljanja u zatvorima.

U novembru 2020. godine, završila je svoju istragu u dva predmeta koji se odnose na navode da je bilo torture i zlostavljanja tri fizička lica na policijskom zadržavanju u maju 2020. godine. Kancelarija je utvrdila dokaze za nečovječno i ponižavajuće postupanje u jednom predmetu i tešku zloupotrebu u smislu procedure u drugom slučaju. Unutrašnja kontrola policije nije potvrdila navode zlostavljanja ili torture u slučaju jednog od tri fizička lica, a istraga tužilaštva je još uvijek u toku. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda dalje je potvrdio navode zlostavljanja od strane policije u 11 predmeta u kontekstu vjerskih skupova.

U aprilu 2021. godine podignute su optužnice protiv pet policajaca i šefa lokalne policijske stanice u vezi sa navodim zlostavljanjem tokom protesta u Pljevljima, u maju 2020. godine. Tokom 2020. godine 16 predmeta protiv 31 optuženog (policijski službenici) u vezi sa krivičnim djelom zlostavljanja, bili su neriješeni pred sudovima. Postupci su zaključeni u pet predmeta sa dvije osuđujuće presude, dvije oslobađajuće presude i odbacivanjem otpužnice protiv dva okrivljena.

Važno je napomenuti da Strategija za izvršenje krivičnih sankcija za period 2017-2021. godine nije u potpunosti ispunjena. Izradjen je nacrt nove strategije za period od 2023-2026 godine⁷⁴, koji se takođe odnosi na jačanje postojećih zakonskih okvira, smještajnih kapaciteta zatvorenika, poboljšanje uslova, smanjenje zatvorske populacije, resocijalizacije, poboljšanje uslova rada kao i bolje upravljanje ljudskim resursima.

Prava lica sa invaliditetom

Diskriminacija po osnovu invaliditeta, prema istraživanjima o diskriminaciji osoba sa invaliditetom, sprovedeno od strane Udruženja mladih sa hendikepom (UMHCG), čine najugroženija lica, po pitanju diskriminacije u Crnoj Gori. Kao najzastupljenija, prepoznata je u dijelu pristupa objektima i javnoj površini, kao i u oblastima rada i zapošljavanja. Licima sa invaliditetom i dalje nije omogućeno da u jednokosti sa drugima, samostalno žive, obrazuju se, rade, zapošljavaju i sl. Nepostojanje zajedničkog registra OSI, kao i jedinstvenih politika za unaprjeđenje prava lica sa invaliditetom, uz obavezno postojanje mogućnosti da se zamjensko odlučivanje kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti zamjeni modelom odlučivanja uz podršku. U Crnoj Gori i dalje postoji veliki broj objekata, kako javnih, tako i stambenih, gdje osobama sa invaliditetom nije omogućen pristup, pa su im time i uskraćenja najveća prava, među kojima je i primarna sloboda kretanja. U pripremi je Strategija zaštite osoba sa invaliditetom od diskriminacije i unapređenja ravnopravnosti 2022-2027.

⁷⁴ <https://www.gov.me/dokumenta/e378ff62-c1fc-481e-9180-3565c8828359>

Rodna ravnopravnost

Diskriminacija po rodnom osnovu, odnosi se na preporuka za osiguranje rodne ravnopravnosti u praksi, uključujući jačanje nadzornih tijela i efikasnije reagovanje organa za sprovodenje zakona na moguća kršenja, kao i kroz veće podizanje svijesti i mjere podrške, naročito pri zapošljavanju i javnoj zastupljenosti žena.

U Crnoj Gori je poznata običajna diskriminacija žena, koja bez obzira na unaprjeđenje zakonskih modela, ne jenjava. Kako u pogledu zapošljavanja, bavljenja javnim funkcijama, tako i kroz njen položaj u porodici, a onda i mogućnosti nasleđivanja, koje se po običajnom pravu često dovodi upitanje.

Uvođenjem mјera, koje imaju za zadatak da smanje diskriminaciju žena u našem društvu i uticaj istorijskog koneksta iz kojeg izlazi, jesu dovele do "otrježnjenja", ali ne i napretka koji nam je potreban. Pozitivne akcije koje se sprovode u tom dijelu se nikako se smiju smatrati diskriminacijom, već sredstvom da do nje ne dolazi ili makar da se umanji diskriminaciono ponašanje prema ženama.

U Crnoj Gori su osnovana dva mehanizma za praćenje rodne ravnopravnosti i to:

- Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore
- **Kancelarija za ravnopravnost polova** (danас funkcioniše kao odjeljenje za rodnu ravnopravnost u okviru resornog ministarstva).

Važnu ulogu u ovom dijelu ima i Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

Jedan od najvažnijih zakona iz ove oblasti jeste Zakon o zaštiti nasilja u porodici⁷⁵, koji je specijalno predodređen za regulisanje oblasti iz porodičnog zakona, sa posebnim akcentom na ženu, sobzirom na istorijski i kulturološki koncept života u Crnoj Gori.

Vlada je u julu 2021. godine usvojila **Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025** sa Akcionim planom za 2021-2022. Strategija je uvela neke važne novine u cilju proširenja prava žena i rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. To, između ostalog, uključuje veću rodnu ravnopravnost u javnim politikama, povećanje izborne kvote za manje zastupljeni pol i osnivanje Alimentacionog fonda.

Nažalost, u poslednje tri godine, svjedočili smo ne malom broju femicida. Bilo da se nasilnik nalazio u bračnoj, bilo vanbračnoj zajednici, javljanja od strane žrtve upravi policije, nijesu urodile plodom. Žrtve nijesu bile na sigurom, a isto tako nijesu dobile adekvatan vid zaštite. Način procesuiranja ovih slučajeva od trenutka prijave i podnošenja tužbe, morao bi ići ka pružanju potpune zaštite žrtvi, na način da njena prava budu zaštićena. U tom dijelu, podzakonska akta i njihova usklađenost sa zakonom, moraju biti iznova uređena, kako bi se pravo na goli život žrtve sačuvao a onda i ostala temeljna prava. Takođe, kazne za porodično nasilje, uglavnom ostaju uslovne ili novčane, a usled instituta sporazumnog priznanja krivice, tužilac i okrivljeni se uz "dogovor" o visini sankcije sporazumiju o prilično simboličnim kaznama, koje najčešće nailazi na odobravanje od strane suda. Žrtva u ovom postupku nema mogućnost pravnog djelovanja, sve do momenta donošenja presude od strane suda. Izmjenom Zakona o krivičnom postupku moralno bi doći do promjene ovog pravnog instituta, pogotovu kada su krivična djela protiv života i tijela kao i braka i porodice u pitanju.

Bitno je, posebno istaći, da su žene sa invaliditetom, prema izvještaju Zaštitnika, u riziku od višestruke diskriminacije, pa je i u tom smislu neophodno da se u svim fazama izrade i implementacije zakona, posebno vodi računa i o ovom aspektu. Pružanje zaštite žena sa invaliditetom, kroz edukacije, mogućnosti lakšeg profesionalnog oposobljavanja u cilju zapošljavanja, a onda i ekonomске nezavisnosti, koja je jedan od temelja zaštite.

⁷⁵ Zakon o zaštiti nasilja u porodici ("Službeni list CG", br. 46/10 i 40/11)

U rodno zasnovanom nasilju, neophodno je i obezbijediti edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija u ovoj oblasti, ograničiti pristup zaključivanja sporazuma o priznanju krivice kod ovih slučajeva, osigurati žrtvi nasilja adekvatnu pravnu i medicinsku pomoć, kao i pojačati process usvajanja Nacionalnog dokumenta za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

Prava LGBT populacije

Međunarodno pravni standardi počivaju na zagarantovanim ljudskim pravima i slobodama, pa u skladu sa tim i borbi protiv diskriminacije i na osnovu seksualne orientacije i rodnog identiteta. U dosadašnjem periodu *Vlada Crne Gore* je razvijala čitav set djelovanja u javnim politikama, kako bi došlo do promocije zaštite prava i sloboda *LGBT* populacije. U tom cilju sprovedene su aktivnosti *Savjeta za zaštitu od diskriminacije*, u kojem učestvuju resorni ministri, savjetnik predsjednika *Vlade Crne Gore* kao i predstavnici civilnog društva. Crna Gora se ubraja među prvim zemljama korisnicima *LGBT* projekta *Savjeta Evrope*. U tom dijelu, odvijale su se brojne edukacije i saradnje sa sudijama, tužiocima, zaštitnikom ljudskih prava i sloboda i predstvincima civilnog sektora, kako bi se što bolje podigla svijest o odnosima prema *LGBT* zajednici. *Ministarstvo unutrašnjih poslova* ima u sklopu svog tima, za odnose sa *LGBT* zajednicom, opredijeljen broj od 8 službenika, koji su zaduženi za praćenje i prijavljivanje diskriminacionog ponašanja prema ovoj populaciji. Izmjena zakona, koji se tiču i *LGBT* zajednice, kao što su *Zakon o Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda*, *Zakon o zabrani diskriminacije i Krivični zakonik*, donosi u jednom dijelu napredniju situaciju za *LGBT* zajednicu. Posebno sa osvrtom na to da je predviđeno tretirati kao otežavajuću okolnost kod odmjeravanja kazne za učinjeno krivično djelo, ako je djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalnoj ili etičkoj pripadnosti, pola, seksualne orientacije ili rodnog identiteta drugog lica.

Kako je ovaj dio prava, kada govorimo o *LGBT* zajednici, posebno osjetljiv, na njemu se vide najbolji primjeri teorije da ljudska prava ne počivaju isključivo na ustanovljenom pravnom okviru, već se on mora jednak sprovoditi i u obrazovanju, kulturi, načinu razmišljanja i sl. Kako je *Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola*⁷⁶ stupio na snagu još 15.07.2020. godine, morao se pratiti način njegove primjene i razmjene iskustava s NVO u pogledu njegove primjene. U tom dijelu je jako važno postići usklađenost podzakonskih akata sa *Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola*, a sve u cilju bolje implementacije zakona.

U okviru Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2019-2023, doneseni su Acioni planovi za realizaciju za 2021.⁷⁷ i 2022. godinu.

Na podzakonska akta o istopolnom partnerstvu se i dalje čeka. Neophodno ih je donijeti, kako bi se primjena novog Zakona nastavila a onda i uskladila sa ostalim setom zakona. Nedonošenjem podzakonskih akata prava zakonski postoje, ali ona nemaju svoju svrhu, pa su tako pripadnici LGBTIQ populacije i dalje u diskriminisanom položaju.

Zaštita prava manjina i RAE populacije

Diskriminacija Roma i Egipćana, morala bi se spriječiti odnosom i zaštitom građanskih, političkih i drugih osnovnih prava Roma i Egipćana, kao i raseljenih lica.

⁷⁶ *Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola ("Službeni list CG", broj 67/2020)*

⁷⁷ Na osnovu Izveštaja o realizaciji Akcionog plana pomenute strategije, stepen realizacije aktivnosti u 61 %, u okviru kojeg su 22% realizovane iz Akcionog plana, dok je ostatak van predviđenih mjeru iz AP. URL: <https://www.gov.me/dokumenta/e378ff62-c1fc-481e-9180-3565c8828359>

Kod ove preporuke, bitan zakonodavni faktor jeste **Zakon o manjinskim pravima i slobodama**⁷⁸, koji mora urediti mehanizme zaštite i mogućnost ostvarivanja manjinskih prava. Ustavom je, pored opših ljudskih prava i sloboda, zagarantovano i set prava dodijeljenih manjinskim narodima i nacionalnim grupacijama a sve u cilju zaštite od nasilne asimilacije, o kojoj se posebno mora voditi računa. Pored ovog krovnog zakona, postoje i drugi zakoni i podzakonska akta kojima se uređuje pravo manjina, pogotovo na polju obrazovanja, informisanja, kulture, jezičkog i vjerskog identiteta.

Danas zaštita manjina i manjinskih prava počivaju na tri veoma važne institucije u Crnoj Gori i to: **Manjinski savjet, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava**⁷⁹ kao i **Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina**⁸⁰. Jedan od važnih akata, usvojenih od strane *Vlade Crne Gore* još 2013.godine jeste *Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori od 2012-2016*⁸¹, koji se oslanja na *Evropski okvir za nacionalne strategije integracije Roma do 2020.godine*⁸². U maju 2021 uslijedila je i Strategija Socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021.-2025.godine, gdje se analiziralo stanje i napredak u socijalnom, obrazovnom, zdravstvenom smislu, kao i dijelu mogućnosti i ostvarivanja zaposlenja, uz ostvarivanje određenih pomaka⁸³.

Akcioni plan na ovom polju aktivnosti, pobrojao je brojne mjere, kao što su: afirmisanje načela građanskog obrazovanja i vaspitanja; podspješivanje i pomaganje amaterizma manjina u kulturnom stvaralaštvu, nastavak kreiranja programskih radio i TV sadržaja o manjinama i na jezicima manjina; ispisavanje imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziva jedinice lokalne samouprave, naziva naseljenih mesta, trgova i ulica, ustanova, poslovnih i drugih firmi i toponima na jeziku pisma manjina; obezbjeđivanja pune ažurnosti Centralne kadrovske evidencije, periodična istraživanja o zastupljenosti manjina u organima državne i lokalne samouprave; obezbjeđivanje pune ažurnosti lokalne samouprave; periodična istraživanja o zastupljenosti manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi; potpisivanje Memoranduma o saradnji izmedu savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i Uprave za kadrove i Univerziteta; analiza normativnog okvira za rad Fonda za ostavrinjanje i zaštitu prava manjina; razmatranje Godišnjeg izvještaja o radu Fonda za zaštitu i ostavrinjanje manjinskih prava; ojačavanje administrativnih kapaciteta Fonda za ostavrinjanje i zaštitu prava manjina; povećana uključenost RAE⁸⁴ djece u rano i predškolsko obrazovanje; smanjivanje segregacije RAE populacije; obezbjeđivanje udžbenika i školskih materijala za RAE populaciju; obezbjeđivanje odgovarajućeg broja stipendija za srednjoškolce i studente; sprovođenje kampanja uz korišćenje afirmativnih i uspješnjih, visokoobrazovanih pripadnika RAE populacije, uz prateće aktivnosti u školama i sl.

Ipak, Romi i Egipćani, predstavljaju jednu posebno ugroženu kategoriju, počev od ekonomsko-socijalnih prilika, loših uslova života, zdravstvene zaštite, obrazovanja i vaspitanja, kao i ostalih načina za uključivanje u društveni život većinskog dijela građanstva. Njihova socio-ekonomska situacija se značajno pogoršala tokom pandemije COVID-19. Vlada je usvojila novu **Strategiju za inkluziju Roma i Egipćana 2021-2025**, uz Akcioni plan za 2021. godinu.

Romska zajednica je prema svim dosadašnjim istraživanjima najizloženija govoru mržnje, o čemu svjedoče i Izvještaji Evropske komisije. Preporuke, u dijelu većeg ostvarivanja prava za ovu kategoriju, prevashodno bi se odnosile na poboljšanje socio-ekonomskega uslova,

⁷⁸ Zakon o manjinskim pravima i slobodama ("Službeni list RCG", br. 31/2006, 51/2006, 38/2007 i "Službeni list CG", br. 2/2011, 8/2011 i 31/2017)

⁷⁹ www.fzm.me/v/index.php/naslovna

⁸⁰ www.cekum.me

⁸¹ www.wapi.gov.me/download-preview/fe25d4df-de1e-4ef8-b407-72a066120849?version=1.0

⁸² EU Framework for National Roma Interation Strategies up to 2020

⁸³ <https://wapi.gov.me/download/ac62f522-fc63-4408-b164-546aefaf52a4b?version=1.0>

⁸⁴ Romi, Aškalije i Egipćani

zdravstvene zaštite, uz mogućnost uklanjanja barijera, radi obrazovanja i vaspitanja najmlađih, uz inkluzivan pristup, a onda i vođenje računa o zastupljenosti manjinskih naroda u javnim službama, kao i organima državne i lokalne samouprave, uz prisustvo Roma u Skupštini na državnom i lokalnom nivou, uz princip afirmativne akcije.

PREPORUKE

Borba protiv korupcije

- Vlada Crne Gore, u okviru Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije, treba da intenzivira rad na pripremi Strategije za borbu protiv korupcije, uz široko uključivanje stručne javnosti i dalje sprovođenje procesa konsultacija;
- Skupština Crne Gore treba da nastavi sa pripremom izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije, uz konsultovanje šire javnosti. Imajući u vidu važnost ovog dokumenta, oblasti koju uređuje i mehanizama koje predviđa, neophodno je Nacrt zakona prije usvajanja u Skupštini dostaviti na Mišljenje Evropskoj komisiji.

Pravosuđe

- Neophodno je da poslanici, uz postignut konsenzus i kroz utvrđene proce u Skupštini, dovrše proces imenovanja za ključne pozicije u pravosuđu, pri čemu se trebaju birati nezavisni kandidati isključivo na osnovu stručnih kompetencija.
- Ministarstvo pravde treba da otvorи javnu raspravu u vezi sa Predlogom plana racionalizacije pravosudne mreže, kao i da nastavi da redovno izvještava javnost o radu i rezultatima radne grupe koja priprema analizu stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu.

Temeljna prava

- Kroz što hitniju izgradnju zatvorskih jedinica u sjevernoj regiji, kao i specijalizovane zdravstvene ustanove, potrebno je uspostaviti i osnažiti bolji mehanizam kontrole i praćenja lica lišenih slobode, kako bi se smanjila mogućnost dolaska do torture i nečovječnog ponašanja, a onda i naći mehanizam što boljeg otkrivanja, procesuiranja i kažnjavanja, ukoliko do toga i dođe.
- Proaktivniji i svrsihodniji rad Agencije za zaštitu podataka, sa akcentom na saradnju sa civilnim društvom, pogotovo kada se radi o predupređenju zloupotrebe ličnih podataka, prilikom davanja podrške političkim listama i liderima izbora.
- Kroz redovnu i obaveznu edukaciju, školske/studentske populacije, pa i sudija, tužilaca i policijskih funkcionera, uticati na smanjenje govora mržnje i izraze netrpeljivosti prema manjinskim, ranjivim i ugroženim grupama, a onda i adekvatno procesuiranje od strane nadležnih organa (policije, tužilaštva i sudstva).

ANALIZA
O SPROVOĐENJU
REFORMI
U POGLAVLJU

23



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

