



## DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST  
U POLITICI I UPRAVLJANJU

**autori/ke:** Dragan Koprivica / Milena Gvozdinović/ Milica Kovačević

**istraživački tim:** Anđelija Lučić, Biljana Papović, Milica Bogdanović

**metodolog:** dr Martin Brusis

# PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

## Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ovaj dokument je dio projekta „Praćenje procesa pristupanja Crne Gore EU – Dokle smo stigli?“ koji se sprovodi uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju, projekat German Marshall Fund-a SAD.

autori/ke: Dragan Koprivica / Milena Gvozdenović/ Milica Kovačević

## **PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU**

**Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba  
protiv korupcije i mediji**

MIŠLJENJA IZRAŽENA U OVOM DOKUMENTU NE PREDSTAVLJAJU NUŽNO MIŠLJENJA  
BALKANSKOG FONDA ZA DEMOKRATIJU, GERMAN MARSHALL FUND-A  
SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA, ILI NJIHOVIH PARTNERA.

**Podgorica, jul 2017**

# SADRŽAJ

<b>UVOD</b> .....	3
<b>PROCJENA NAPRETKA U PRAVOSUĐU - ZASLUŽITI POVJERENJE GRAĐANA/KI!</b> .....	5
Strateški okvir - da li je reforma dobro planirana? .....	5
Upravljanje pravosuđem - da li postoje preduslovi za punu nezavisnost?.....	6
Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa - ključna pretpostavka pravde.....	7
Odgovornost sudija i tužilaca - stvoriti procedure i prakse za nagrade i kazne.....	8
Izbor i napredovanje sudija i tužilaca - kako pravedno birati i ocjenjivati?.....	11
Upravljanje predmetima.....	12
Racionalizacija pravosudne mreže - koliko nam sudova treba?.....	13
<b>PROCJENA NAPRETKA U BORBI PROTIV KORUPCIJE: NA POLA SMO PREĐENOG PUTA</b> .....	15
Strateški okvir - kako se boriti protiv korupcije?.....	16
Pravni okvir - da li naši zakoni omogućavaju kvalitetnu borbu protiv korupcije?.....	17
Prevenција korupcije - stvarna ili formalna kontrola?.....	19
Suzbijanje korupcije - komplikovani postupci ili selektivan pristup?.....	22
<b>PROCJENA NAPRETKA U OBLASTI MEDIJI: MEDIJSKO OKRUŽENJE - DOVOLJAN 2</b> .....	25
Pravni okvir za funkcionisanje medija.....	26
Sprovođenje zakona i institucije.....	27
“Medijsko tržište” i transparentnost rada medija.....	29
Uslovi za funkcionisanje i rad novinara.....	31
Rad i finansiranje javnog servisa.....	31
Napadi i zastrašivanje novinara.....	33
<b>METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA</b> .....	35
<b>LITERATURA</b> .....	37
<b>ISTRAŽIVAČKI CENTAR</b> .....	42

## UVOD

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju (BTD), projekta German Marshall Fund-a SAD-a (GMF) sproveo istraživački projekat u cilju pravljenja procjene ispunjavanja političkih kriterijuma – demokratije, vladavine prava i ljudskih prava u pregovorima sa Evropskom unijom (EU).

Naše istraživanje obuhvata šest oblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije, mediji, borba protiv organizovanog kriminala, reforma javne uprave i ljudska prava. Ključni osnov za pripremu naše procjene su indikatori pripremljeni na osnovu izvještaja Evropske komisije (EK), ali i drugih međunarodnih i domaćih izvještaja, te brojni međunarodni standardi, prakse i drugi referentni materijali. Naravno važan osnov za pripremu istraživanja su bili i akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 (AP 23 i 24).

Prvi dio zaključaka koje objavljujemo odnose se na oblasti pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji, dok će drugi dio biti objavljen početkom oktobra.

Važan novitet našeg istraživanja je uključivanje 24 eksperta/kinje iz ove tri oblasti koji su nam dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu i ocijenili dosadašnji napredak na skali od 1 do 5. U ovaj proces ocjenjivanja nijesu bili direktno uključeni predstavnici državnih institucija, osim kao pružaoci zvaničnih informacija i podataka koji su bili veoma bitan izvor za analizu i zaključke.

U moru pohvala, samopohvala i kritika (samokritike su izostale) na našoj javnoj sceni željeni smo, koliko je to moguće, objektivizovati stvaran napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Da bi naši zaključni bili objektivniji i bolje potkrijepljeni koristili smo veliki broj podataka državnih institucija, njihove izvještaje, izvještaje kolega iz NVO sektora i zanimljive medijske izjave važnih aktera.

Ključni rezultati naše procjene upućuju na zaključak da Crna Gora mora energičnije, odlučnije i brže pristupiti ispunjavanju političkih kriterijuma. Prva faza, izgradnja preduslova za kvalitetnije funkcionisanje institucija je završena relativno uspješno. Ostaje ona teža, značajno komplikovanija faza pretvaranja zakona u realnost i stvaranje kredibilnih i nezavisnih institucija. Opšte je mišljenje da smo, do sada, prošli tek pola ovoga puta.

Iskazano u brojevima prosječan napredak u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji je 2.52. Najbolji prosječni rezultat je ostvaren u oblasti pravosuđe 2,75, slijedi borba protiv korupcije sa 2,58 i na kraju medijsko okruženje sa vrlo skromnih 2,24. Detaljne ocjene, po podoblastima sa obrazloženjima možete naći u dokumentu.

Naši zaključci nakon ovog istraživanja govore nam da za donosiocce odluka i državu Crnu Goru, pored formalnog, cilj mora biti i suštinski napredak u pregovorima sa EU. Cilj mora biti i promjena svijesti i načina funkcionisanja institucija. A to je ključni preduslov za nastavak demokratskog razvoja u Crnoj Gori.

U redu je biti optimista pa projektovati završetak pregovora do kraja 2020. godine. Onaj ko se bavi integracijama mora biti optimista, to mu je u opisu posla. Međutim, iako vrijeme jeste važno, iako je važno da što prije dođemo do punih benefita koje garantuje članstvo u EU, važno je da budemo realni i da znamo šta nas čeka u narednim godinama. A realno je da 2020. nećemo imati profesionalne i od različitih uticaja oslobođene institucije. Nećemo ni poslije 2020. ako konačno ne shvatimo da je javni interes važniji od bilo kog drugog. To je suština procesa stvaranja jakih institucija.

Upravo je doprinos stvaranju nezavisnih i profesionalnih institucija bio ključni motiv da pokrenemo ovaj projekat.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i dr Martinu Brusisu na pomoći pri izradi metodologije i pripremi 168 indikatora na osnovu kojih smo pripremili ovaj dokument. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama koje su su nam dostavile, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A BTĐ-u hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu.

**CDT tim**

## PROCJENA NAPRETKA U PRAVOSUĐU - ZASLUŽITI POVJERENJE GRAĐANA/KI!

*“Budućnost stoga što će biti pravednija, ne osporava sadašnjosti da bude pravedna.”*

**- Stanislav Šimić**

Sedamnaest godina duga reforma pravosuđa, po ocjenama naših eksperata, još uvijek nije proizvela mehanizme za potpuno efikasno i nezavisno pravosuđe. Ipak, ova reforma je najdalje odmakla pa ne čudi najveća prosječna ocjena u prvom dijelu našeg istraživanja 2,75.

Potreban je značajan vremenski period za zaokružavanje reformi i ispunjavanje proklamovanih ciljeva.

Mora se i dalje težiti povećanju budžeta za rad i razvoj pravosudnih institucija. Nosioци pravosudnih funkcija rade jedan od najodgovornijih poslova, ali su česti apeli da nijesu adekvatno plaćeni za svoj rad iako imaju značajno veća primanja od prosječnih.

Istraživanja javnog mnjenja ali i ocjene naših eksperata svjedoče da se mora osnaživati povjerenje građana u nezavisan i nepristrasan rad pravosuđa. Samo takvo pravosuđe može biti garant vladavine prava.

Svi eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju smatraju da uticaji izvršne vlasti i političkih partija na rad pravosudnih organa predstavljaju ključne prepreke za dalju reformu u ovoj oblasti. U nekim slučajevima su ti uticaji direktni, otvoreni i javni, a nekada prikriveni i tajni.

### **Strateški okvir - da li je reforma dobro planirana?**

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori traje već sedamnaest godina. Ključne strategije aktuelne u ovoj oblasti su Strategija reforme pravosuđa 2014-2018. godine, Strategija informaciono komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020. godine, Strategije upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016 - 2018. godine.

S jedne strane, po mišljenju naših eksperata, urađen strateški okvir je važan preduslov kvalitetnih reformi, a sa druge stalno ponavljanje<sup>1</sup> istih strateških ciljeva dovodi u pitanje da li je adekvatno postavljen strateški okvir.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom **2,62**.*

1) Određeni strateški ciljevi Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 se preklapaju sa strateškim ciljevima Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 (jačanje nezavisnosti, efikasnosti, dostupnosti, javnog povjerenja u pravosuđe).

2) Jedan od članova Sudskog savjeta je ministar pravde, a Tužilačkog savjeta predstavnik Ministarstva pravde.

3) K.Krsmanović, Intervju: Predsjednik Sudskog savjeta Mladen Vukčević "Garancija vladavine prava je stručan i plaćen sudija", *Dnevni list "Pobjeda"*, 05.02.2017.

4) Evropski prosjek budžeta koji je dodijeljen pravosudnom sistemu za 2014. godinu je 60 eura po glavi stanovnika a u CG se izdvajalo 42 eura po glavi stanovnika. Izvor: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems; Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (2014 data)*.

5) Više na: "U sudstvu i tužilaštvu nezadovoljni budžetom", *Mina*, 08.12.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/ZrqUzd>. Pristupljeno: 26.06.2017.

6) Kako se to navodi u Strategiji upravljanja i razvoja ljudskih resura u pravosudnim institucijama 2016-2018, oko 78% budžeta pravosudnog sektora izdvaja se za zaposlene, a samo šest zemalja EU izdvaja veći iznos budžeta pravosudnog sektora za kadar. CG ima najveći odnos broja sudija prema broju stanovnika u poređenju sa 26 zemalja EU.

7) U okviru budžeta za sudstvo 2015. se nalazio i budžet Centra za edukaciju, koji 2016. postaje samostalni organ.

8) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jey-be2>. Pristupljeno: 03.07.2017.

9) Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resura u pravosudnim institucijama 2016-2018.

10) K.Krsmanović, Intervju: Predsjednik Sudskog savjeta Mladen Vukčević "Garancija vladavine prava je stručan i plaćen sudija", *Dnevni list "Pobjeda"*, 05.02.2017.

## Upravljanje pravosuđem - da li postoje preduslovi za punu nezavisnost?

Važan uslov za nastavak reforme pravosuđa bili su amandmani na Ustav Crne Gore 2013. godine. Ove ustavne promjene su označile početak konkretnijih aktivnosti na jačanju nezavisnosti i autonomije pravosuđa.

Ovo se prije svega, odrazilo na sastav Sudskog i Tužilačkog savjeta, čija polovina članova dolazi iz pravosuđa. Međutim, značajni prigovori naših eksperata odnose se na činjenicu da nije u potpunosti otklonjena mogućnost uticaja izvršne vlasti na pravosuđe<sup>2</sup>.

Uticajem izvršne vlasti na finansiranje pravosudnih organa se ograničava nezavisnost, a time i samostalno upravljanje pravosuđa. Savjeti imaju pravo da predlažu iznos sredstava za rad sudova i državnog tužilaštva, ali završnu riječ u kreiranju budžeta ima Vlada. Kada je riječ o trošenju sredstava, ono takođe nije moguće bez prethodnog odobrenja izvršne vlasti.

Ovakva rješenja su kritikovana i od strane naših eksperata i od predstavnika iz Sudskog i Tužilačkog savjeta<sup>3</sup>. Jedinstveni su stavovi da nije odobreno dovoljno sredstava<sup>4</sup> za nesmetan rad i razvoj pravosudnih institucija<sup>5</sup>.

AP 23 definiše izdvajanje budžetskih sredstava za pravosuđe od 0,8% - 1% BDP-a. Sadašnji budžet za pravosuđe iznosi 34,6 miliona eura, odnosno 0,89% BDP-a. Međutim, značajan dio ovog iznosa se koristi za zarade budući da je broj sudija i tužilaca u Crnoj Gori iznad prosjeka EU u odnosu na broj stanovnika<sup>6</sup>. Ono što je, po mišljenjima eksperata neophodno za dalji razvoj pravosuđa su značajnija ulaganja u infrastrukturu, povećanje kapaciteta, obuke i ICT sisteme.

Budžet za pravosuđe se kontinuirano povećava pa je budžet za sudove od 2014. godine do danas povećan za 28%<sup>7</sup> a tužilaštava za 33%.

Iako se finansijska nezavisnost i ograničen iznos budžeta često apostrofiraju kao problemi, savjetima i dalje nedostaje strateško planiranje budžeta<sup>8</sup>.

I pored značajnih izdataka za plate zaposlenih<sup>9</sup>, predstavnici pravosuđa smatraju da im nedostaje sredstava za plaćanje zarada već zaposlenih u sudovima.

Iako su zarade sudija niže u poređenju sa evropskim zemljama, one su prilagođene su ekonomskoj situaciji u zemlji<sup>10</sup>. Zarade sudija viših sudova i Privrednog suda su porasle, a sudije osnovnog suda su ostali bez ovih povećanja.

U maju 2017. sudije su uputile javno upozorenje Sudskom savjetu i predsjednici Vrhovnog suda zbog nezadovoljstva materijalnim položajem<sup>11</sup>.

Zakonska obaveza<sup>12</sup> da budžet Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu bude 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo nije ispunjena<sup>13</sup>. Ova institucija je i pored ove činjenice vratila gotovo pola godišnjeg budžeta pravdajući to donacijama međunarodnih institucija i time što je budžet planiran za znatno veći broj zaposlenih<sup>14</sup>.

Ključna sugestija većine naših eksperata je da budžet sudstva i tužilaštva treba planirati po institucijama pojedinačno, što trenutno nije slučaj, pa nije moguće zaključiti koliko je sredstva namijenjeno za određeni sud/tužilaštvo.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,87.*

## **Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa - ključna pretpostavka pravde**

Svi eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju smatraju da uticaji izvršne vlasti i političkih partija na rad pravosudnih organa predstavljaju ključne prepreke za dalju reformu u ovoj oblasti. U nekim slučajevima su ti uticaji direktni, otvoreni i javni, a nekada prikriveni i tajni. Slični stavovi se iznose i u posljednjem izvještaju EK gdje se upozorava da Crna Gora treba da preduzme dalje korake da isključi svaku percepciju da ima političkog uticaja na rad sudija i tužilaca.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,91.*

Sudeći po rezultatima istraživanjima javnog mnjenja iz 2016. ovo mišljenje dijeli i značajan broj građana Crne Gore. Više od polovine anketiranih ima negativan stav prema radu sudstva i tužilaštva<sup>15</sup>. Takođe, ukazuje se na pad broja građana koji smatraju da sudije uvijek ili uglavnom sude po zakonu<sup>16</sup>. Među ključnim kriterijumima koji utiču na to da sudije ne sude po zakonu, građani izdvajaju politiku i političke pritiske i prijateljstva, veze i poznanstva.

Suprotno ovakvim stavovima i percepcijama, broj preduzetih postupaka je mali. Samo jedan krivični postupak za krivično djelo nedozvoljen uticaj na sudiju ili državnog tužioca u 2016. godini je završen odbacivanjem krivične prijave<sup>17</sup>. U toku prethodne godine u sudovima nije bilo ovakvih predmeta pa ni izrečenih sankcija.

Kada je riječ o nepristrasnosti, posebnu ulogu ima funkcionisanje dodjele predmeta u okviru PRIS-a<sup>18</sup>. Slučajna dodjela predmeta nesumnjivo predstavlja korak naprijed u ostvarivanju principa nepristrasnosti. Među-

11) Mila Radulović, "Sudije Osnovnog suda upozoravaju: Bez plata i stanova zaboravite 23. Poglavlje", *Vijesti online*, 30.05.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/gwBqvM>. Pristupljeno: 30.06.2017.

12) Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, *Sl.list CG*, broj 58/2015. Član 53

13) Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Izvještaj o radu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/E38ko7>. Pristupljeno: 27.06.2017.

14) *Ibid.*

15) Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, Građanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/ELsKqU>. Pristupljeno: 30.06.2017.

16) *Ibid.*

17) Vlada Crne Gore. Polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje za period jul – decembar 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Yf9GvU>. Pristupljeno: 23.06.2017.

18) Pravosudno-informacioni sistem PRIS je jedinstveni elektronski sistem za upravljanje sudskim predmetima koji se sastoji od standardne aplikacije, računarske i komunikacione opreme i infrastrukture i baze podataka u koju se unose, čuvaju i prenose podaci iz upisnika u sudovima.



19) HRA, CEMI, *Izveštaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2014-2016*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/VqEC5H>. Pristupljeno: 19.06.2017.

20) Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/nFUtGB>. Pristupljeno: 16.06.2017.

21) HRA, CEMI, *Izveštaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2014-2016*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/VqEC5H>. Pristupljeno: 19.06.2017.

22) Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.

23) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.

24) Tužilački savjet. Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/JumwSR>. Pristupljeno: 07.07.2017.

tim, postoje sumnje da se predmeti ne dodjeljuju automatski u pojedinim sudovima<sup>19</sup>. Činjenica da u određenim sudovima postoji mali broj sudija, a te su sudije podijeljene po vrsti predmeta (krivični/parnični) predstavlja značajno organičenje ovog principa. Stoga je potrebno odrediti minimalni broj sudija koje treba da ima jedan sud kako bi se obezbijedila slučajna dodjela predmeta<sup>20</sup>.

Takođe, princip nepristrasnosti dodatno ugrožava i nepostojanje mehanizma za prepoznavanje podnošenja više istih tužbi od jedne stranke, na osnovu kojih ona može da odabere kod kojeg od svih dobijenih sudija može da vodi postupak, ali i sumnje u način zavođenja predmeta u slučaju izuzeća sudija<sup>21</sup>.

### **Odgovornost sudija i tužilaca - stvoriti procedure i prakse za nagrade i kazne**

Većina naših eksperata smatra da je od ključne važnosti stvaranje praksi i procedura za utvrđivanje etičke i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca. Takođe, značajnu pažnju treba posvetiti izgradnji stvarnog i održivog sistema integriteta u pravosuđu. Ovo nije samo važno zbog poverenja građana u pravosuđe već i zbog jasnog "razdvajanja" onih koji rade savjesno i po pravilima i onih drugih.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,84.*

#### **Etička odgovornost**

Sudeći po izvještajima Sudskog savjeta nema kršenja Etičkog kodeksa sudija u značajnijem broju<sup>22</sup>. U toku 2016. godine podnijeto je 19 inicijativa za provjeru etičkog postupanja sudija. Utvrđeno je da devet sudija nije počinilo povredu Kodeksa, a njih četiri jesu. Jedna inicijativa je obustavljena po zahtjevu podnosioca, a u preostalih šest je ustanovljeno da nijesu u nadležnosti komisije koja se time bavi. U toku 2015. godinu utvrđeno je da sudije nijesu počinile povrede Etičkog kodeksa ni u jednom slučaju<sup>23</sup>.

Slična je situacija i sa tužiocima. Komisija je u toku 2016. godine postupala u dva predmeta po inicijativama za utvrđivanje da li je ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca. U jednom predmetu je utvrđena povreda načela i pravila Etičkog kodeksa dok u drugom predmetu nije<sup>24</sup>.

U ovoj oblasti rezultati predstavljeni u zvaničnim izvještajima nijesu u skladu sa mišljenjima naših eksperata, šire javnosti niti EK.

Eskperti koji su učestvovali u istraživanju smatraju da su kršenja kodeksa mnogo učestalija od onih koji su predstavljeni u izvještajima institucija.

Ključnu prepreku za utvrđivanje etičke odgovornosti vide u nedostatku političke volje, ali i u nedovoljnim kapacitetima nadležnih institucija.

EK smatra da je bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju disciplinske odgovornosti i etičkih kodeksa sudija i tužilaca i dalje ograničen. Odluke Sudskog i Tužilačkog savjeta o disciplinskoj odgovornosti i implementaciji Etičkih kodeksa moraju biti bolje obrazložene. Kao problem ostaje nepostojanje mogućnosti da se ospori odluka o odbacivanju žalbe na kršenje Etičkog kodeksa<sup>25</sup>.

Većina naših eksperata smatra da mehanizmi za informisanje građana o načinima kontrole rada sudija i državnih tužilaca u pogledu poštovanja etičkih pravila nijesu dovoljno efikasni. Mjere se svode na izradu brošura, pamfleta i ankete građana. U ovom dijelu nije učinjen značajniji napor za promjenu svijesti građana. Informacije o tome kako uputiti pritužbu nijesu pronađeni na internet stranicama sudova što predstavlja ograničenje za veći broj prijavi građana. Ove informacije su dostupne na sajtu tužilaštva. Zabrinjava i što je povećan broj građana koji nijesu čuli ili nijesu ni znali da postoji tijelo koje se bavi ovim problemom<sup>26</sup>.

Sistem sudske inspekcije zahtijeva unapređenje. Nepravilnosti su konstatovane u deset sudova i dva tužilaštva, u toku 2016. godine. Kršenja se tiču uglavnom zavođenja slučajeva i nepravilnog vođenja evidencije<sup>27</sup>. Potrebno je obavljati manje, ali i temeljnije inspekcije, uključujući i nenačeljene provjere<sup>28</sup>.

### Disciplinska odgovornost

Mehanizmi za izvršenje disciplinskih kazni još nijesu djelotvorni, ocjenjuje EK.

Donošenjem Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu uređeno je razlikovanje između lakših, težih i najtežih osnova za disciplinsku odgovornost. Međutim, Sudski savjet smatra da su kriterijumi postavljeni previsoko. Smatraju da je "vrlo teško doći do pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija", a naročito za najteže prekršaje koji mogu dovesti do razješenja sudija. Zaključeno je da je potrebno preciznije identifikovati disciplinsku odgovornost sudija, kroz izmjene Zakona<sup>29</sup>.

Dodatno, predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica je isticala da su etička pravila i disciplinska odgovornost u većoj mjeri poklopljena i da se to mora razdvojiti "jer sudije moraju da uvide da je disciplinska odgovornost nešto što itekako može da ih čeka, a ne da se kroz ovakav način nejasnih odredbi ta odgovornost „razvodnjava“<sup>30</sup>.

25) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.

26) Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, Građanska alijansa, *Izveštaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/ELsKqU>. Pristupljeno: 30.06.2017.

27) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.

28) *Ibid.*

29) Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.

30) K.I. „Medenica: Sudije moraju da znaju da će odgovarati za nerad i propuste“, *Dnevni list „Pobjeda“*, 11.05.2017.

31) Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.

32) Tužilački savjet. Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2015. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/5FoP2C>. Pristupljeno: 07.07.2017.

33) Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017.

34) MANS, *Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/DEJFqu>. Pristupljeno: 20.06.2017.

35) *Ibid.*

36) Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017.

U prethodne tri godine, ustanovljeno je da je bilo ukupno šest disciplinskih postupaka protiv sudija zbog neurednog vršenja sudijske funkcije koji su doveli do lakših sankcija. U jednom slučaju je izrečena mjera umanjena zarade u visini 20% u trajanju od dva mjeseca, dok je u ostalim slučajevima izrečena opomena<sup>31</sup>.

Slična je situacija i u tužilaštvima. U prethodne dvije godine podnijeta su četiri predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužilaca. Značajan broj ovih predloga je odbačen<sup>32</sup>.

### Sukob interesa

U toku 2016, po izvještaju ASK, sve sudije (343) i tužioci (131) ispunili su obaveze u zakonom propisanom roku i dostavili izvještaje o prihodima i imovini<sup>33</sup>. Nakon četiri upravna postupka, za jednog sudiju je utvrđeno kršenje odredbi Zakona. Okončana su i dva prekršajna postupka protiv sudija, gde je u jednom slučaju izrečena novčana kazna od 100 eura.

Nekoliko prekršajnih postupaka su pokrenuti zbog nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku, odnosno zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka u 2015. godini. Ovi postupci (14) su okončani u toku 2016. godine. Izrečene su dvije novčane kazne od 100 i 110 eura i osam opomena. U toku 2016. nije bilo predloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnih tužilaca zbog nedostavljanja podataka o imovini i prihodima<sup>34</sup>.

Pokrenut je izuzetno mali broj prekršajnih postupaka zbog netačnog prijavljivanja imovine<sup>35</sup>.

### Integritet sudija i tužilaca

Sudstvo obuhvata 27 institucija i sve su usvojile Plan integriteta<sup>36</sup>. Najveći broj rizika prepoznatih u sudskim organima je visokog intenziteta, čak 650 od ukupno 751. Identifikovano je 66 rizika srednjeg intenziteta i 35 rizika niskog intenziteta.

Tužilaštvo obuhvata 18 institucija. Plan integriteta je usvojen u svim institucijama. Identifikovana su ukupno 472 rizika i planirano je 548 mjera za smanjenje ili otklanjanje rizika. Najveći broj rizika prepoznatih u tužilačkim organima je srednjeg intenziteta – ukupno oko 60%. Ipak, značajan je broj rizika visokog intenziteta (34,5%), dok je za oko 5% rizika u planovima integriteta tužilaštva procijenjeno da su niskog intenziteta.

Rezultati primjene planova integriteta i dalje nijesu dostupni, pa je nemoguće objektivno ocijeniti njihov efekat.

U toku 2016. godine organizovane su dvije obuke za jačanje integriteta članova Sudskog i Tužilačkog savjeta za sudije, predsjednike sudova, rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce, na kojima su prisustvovala 52 učesnika<sup>37</sup>.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u prvoj polovini 2017. godine nije sprovodio seminare za jačanje integriteta članova sudskog i tuzilačkog savjeta, za sudije, predsjednike sudova, rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce<sup>38</sup>.

U AP 23 se kao indikator uticaja navodi unaprijeđena percepcija javnosti o integritetu crnogorskog pravosuđa vidljiva kroz rezultate istraživanja. Rezultati istraživanja javnog mnjenja<sup>39</sup> pokazuju da smo još daleko od ispunjenja ovog cilja.

### Izbor i napredovanje sudija i tužilaca - kako pravedno birati i ocjenjivati?

Novi sistem za imenovanje i ocjenu rada sudija i tužilaca primjenjuje se od 2016. godine. Dok EK smatra da će novi model donijeti poboljšanja<sup>40</sup>, visoki predstavnici sudske vlasti smatraju da novi model izbora sudija dovodi do komplikovanog sistema, izražavajući sumnju da će rezultirati izborom najkvalitetnijeg kandidata<sup>41</sup>. Prema njihovom mišljenju, novi sistem će obeshrabrili buduće aplikante jer zahtjevne procedure mogu dovesti do toga da mladi pripravnici odustanu od bavljenja ovim poslovima<sup>42</sup>.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili najnižom prosječnom ocjenom – 2,50.*

Pilot faza primjene sistema redovne ocjene rada je počela u Osnovnom sudu u Nikšiću, i u Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju.

Dok podaci o ocjenjivanju državnih tužilaca nijesu dostupni, rezultati ocjena rada u Osnovnom sudu u Nikšiću pokazuju da je od 13 sudija, šestoro dobilo ocjenu nezadovoljavajuću a sedmoro ocijenu "dobar"<sup>43</sup>.

Na osnovu podataka se zaključuje da su razlog tome su dobre ili nezadovoljavajuće ocjene po kriterijumu "stručno usavršavanje" i "učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima". Predstavnici pravosudnog Sistema su kritikovali izjednačavanje ovog kriterijuma sa onima koji pokazuju suštinski rad sudije, ali i subjektivnost kriterijuma "sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima"<sup>44</sup>.

37) Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Izvještaj o radu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/E38ko7>. Pristupljeno: 27.06.2017.

38) Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Sprovedene aktivnosti obuka 1. januar 2017 – 12. jul 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/oAaE8j>. Pristupljeno: 10.07.2017.

39) Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, Gradanska alijansa, *Izvještaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/ELsKqU>. Pristupljeno: 30.06.2017.

40) Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2016*, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 03.07.2017.

41) Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.

42) K.Krsmanović, "Propisi će otežati sudije", *Dnevni list "Pobjeda"*, 15.01.2017.

43) Odgovor Sudskog savjeta na MANS-ov zahtjev za slobodan pristup informacijama. Zahtjev br. 17/111428 od 11.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/aBV63W>. Pristupljeno: 10.07.2017.

44) K.Krsmanović, "Propisi će otežati sudije", *Dnevni list "Pobjeda"*, 15.01.2017.

45) *Ibid.*

46) Sudski savjet. Saopštenje sa VIII sjednice Sudskog savjeta. Dostupno na: <https://goo.gl/gQL5it>. Pristupljeno: 10.07.2017.

47) HRA, CEMI, *Izveštaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2014-2016*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/VqEC5H>. Pristupljeno: 19.06.2017.

48) *Ibid.*

49) Maja Boričić, "Ne glasam kao Medenica, sudije biram po savjesti", *Vijesti online*, 09.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/CGDcti>. Pristupljeno: 30.06.2017.

50) Mila Radulović, "Ana Đukanović tužila članove Sudskog savjeta", *Vijesti online*, 18.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Zm2VxS>. Pristupljeno: 30.06.2017.

51) Zoran Radulović, "PRESUDOM POTVRĐENO DA „UMJETNIČKI DOJAM“ MOŽE ODLUČIVATI KOD IZBORA SUDIJA: Vesna Medenica – Ana Đukanović 1:0", *Prelistaj.me*, 27.09.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/VLVusn>. Pristupljeno: 30.06.2017.

52) Vlada Crne Gore. Polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje za period jul – decembar 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Yf9GvU>. Pristupljeno: 23.06.2017.

53) Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.

Međutim, smatraju i da je pilot projekat pokazao da postoji prostor za izmjenu zakona i podzakonskih akata<sup>45</sup>.

U maju 2017. godine je formirana Radna grupa koja će objediniti primjedbe na zakonske tekstove i inicirati izmjenu odredaba Zakona o sudovima i Zakona o Sudskom savjetu i sudijama<sup>46</sup>.

Prva odluka o izboru troje kandidata za sudije Osnovnih sudova u Podgorici i Herceg Novom, po novom zakonu, bila je u skladu s rang-listom formiranom na osnovu uspjeha. Međutim, Sudski savjet je ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer nijesu bila postavljena ista pitanja svim kandidatima, kako je propisano Poslovníkom Sudskog savjeta<sup>47</sup>.

Raniji izbori sudija su bili obilježeni diskutabilnim odlukama Sudskog savjeta.

Ključne zamjerke naših eksperata vezane su za izbor kandidata koji nijesu ostvarili najveći broj bodova.

Drastičan primjer za ovu pojavu zabilježen je prilikom izbora za sudije Osnovnog suda u Podgorici. Od 13 sudija koliko je izabrano, ni u jednom slučaju nije izabran prvorangirani kandidat<sup>48</sup>. S druge strane, predstavnici sudske vlasti su isticali da su u takvim situacijama davali prednost radnom iskustvu u sudu<sup>49</sup>.

Pažnju javnosti skrenula je i tužba kandidatkinje za izbor sudije Upravnog suda koja je podnijela tužbu jer su, po njenim navodima, pojedini članovi Sudskog savjeta prepravljali ocjene kandidatima kako bi namjestili rezultat konkursa<sup>50</sup>. Upravni sud je odbio tužbu pod obrazloženjem da "činjenica je da je tužilja imala veći broj bodova (...) ne predstavlja njeno pravo da bude izabrana, budući da Sudski savjet ima široko ovlašćenje da izvrši procjenu svih parametara za izbor sudija i da određenima da prednost"<sup>51</sup>.

## Upravljanje predmetima

PRIS funkcioniše uz ograničenja i potrebno ga je dodatno unaprijediti i obezbijediti njegovu potpunu primjenu.

Funkcionisanje PRIS-a je ograničeno nedostatkom ljudskih i finansijskih resursa. Odgovarajuća sredstva za proširenje tima za održavanje PRIS-a nijesu obezbijedena<sup>52</sup>, dok na više raspisanih konkursa nije bilo zainteresovanih kandidata za radna mjesta u IKT odjeljenju<sup>53</sup>.

Četvrtina od ukupnog broja predmeta koji su sudovi imali u svom radu u toku 2016. ostala je neriješena. Broj riješenih predmeta je veći u odnosu na

prethodnu godinu za 2,49%<sup>54</sup>. U sudovima u kojima je broj neriješenih predmeta viši od tromjesečnog priliva predsjednici sudova donijeli su program rješavanja tih predmeta<sup>55</sup>.

Jedini indikator po smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) koji ne može da se ispuni jeste onaj koji zahtijeva da svaki sud ima svoj budžet<sup>56</sup>.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,62.*

## Racionalizacija pravosudne mreže - koliko nam sudova treba?

U okviru racionalizacije pravosudne mreže, u prethodnom periodu, fokus je bio na normativnim<sup>57</sup> i organizacionim<sup>58</sup> promjenama. Krajem 2016. godine usvojen je Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže za period 2017 – 2019.

*Eksperti koji su učestvovali u istraživanju posebno ističu da nije optimizovan broj sudija u Crnoj Gori, napominjući da postoji veliki broj sudova pa su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,87.*

Takav zaključak je potkrijepljen izvještajem CEPEJ-a iz 2016. godine. Njihova analiza je pokazala da je evropski trend smanjenje broja sudova i posljedično povećanje veličine sudova i broja sudija, te jače specijalizacije sudskog sistema. U Crnoj Gori postoji 3,5 sudova na 100 hiljada stanovnika, dok je evropski prosjek 1,8 na 100 hiljada stanovnika. Pri tom, u Crnoj Gori je broj prvostepenih sudova na 100 hiljada stanovnika je 2,9 dok je evropski prosjek 2<sup>59</sup>.

Eksperti Svjetske banke su uradili Analizu upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore<sup>60</sup>. Nedostaci i preporuke ove Analize su sastavni dio Strategije upravljanja ljudskim resursima. Potrebno je određivanje optimalnog broja i pravilno raspoređivanje sudija, tužilaca i osoblja. Zaposlene na određeno vrijeme i volontere treba smanjiti. Postoji kontinuirana potreba za obukom i jačanjem kapaciteta u cijelom pravosuđu.

54) *Ibid.*

55) Vlada Crne Gore. Polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje za period jul – decembar 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Yf9GvU>. Pristupljeno: 23.06.2017.

56) *Ibid.*

57) Neke od normativnih izmjena tiču se Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu, Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, Zakonika o krivičnom postupku itd.

58) U 2015. došlo je do ukidanja Specijalizovanog odjeljenja za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina u Višem sudu u Bijelom Polju i koncentracije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala kod Višeg suda u Podgorici, specijalizacije nadležnosti u privrednim stvarima, odnosno do ukidanja Privrednog suda u Bijelom Polju i formiranja Privrednog suda Crne Gore sa sjedištem u Podgorici. Formirani su i prekršajni sudovi koji su postali dio redovnog sudskog sistema. Izvor: Pozdravni govor predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice povodom Dana crnogorskog sudstva, 29.10.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/kwE9UD>. Pristupljeno: 03.07.2017.

59) European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems; Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (2014 data). Dostupno na: <https://goo.gl/iML3m3>. Pristupljeno: 26.06.2017.

59) World Bank Group, Analysis of Human Resources Management in the Montenegrin Judiciary. World Bank, Washington, DC. Dostupno na: <https://goo.gl/QviFmu>. Pristupljeno: 03.07.2017.



## PROCJENA NAPRETKA U BORBI PROTIV KORUPCIJE: NA POLA SMO PREĐENOG PUTA

*“Kada u Britaniji na videlo izbije neka korupcija, javnost zauzima stav neumoljivog pravедnika s isukanim mačem indignacije u ruci. Pogođenim se osećaju i oni čiji najbolji poslovi žive od podmićivanja drugih. U ovom slučaju, što dopušteno je volu, Jupiteru nije. No, ako zanemarimo one što su odlučno protivu tuđe korupcije, a svoju snalažljivošću zovu, većina ljudi gaji častan gnev protiv jedne od najgorih zloupotreba poverenja od strane države i njenih organa.”*

**- Borislav Pečić**

Prema ocjenama eksperata koji su učestvovali u istraživanju, borba protiv korupcije u Crnoj Gori, odnosno, rezultati borbe protiv korupcije, strateški, pravni i institucionalni okvir za prevenciju i suzbijanje korupcije su polovični. Preciznije, eksperti su ocijenili da ukupno, strateški, pravni i institucionalni okvir za prevenciju i suzbijanje korupcije kao i rezultati, jedva zadovoljavaju polovinu indikatora u borbi protiv korupcije. *Njihova prosječna ocjena je 2,58.*

Za prvih pet godina pregovora, odnosno tri i po godine bavljenja ovom oblašću, stvorili smo predušlove za ozbiljniji rad. Zato je oblast pravni okvir i najbolje ocijenjena od naših eksperata. Ali nakon toga nas čeka “teža polovina” posla. Neki zakoni su zreli za dodatnu doradu i izgovori su za skromne rezultate.

Ipak, promjena zakona je znatno jednostavnija od stvaranja institucija, onih koje smo potrošili u tranziciji i koje čekaju da budu nezavisne, profesionalne, proaktivne. Cijenimo velike napore koji se svakodnevno čine u ovoj oblasti, razumijemo da proces zahtijeva dosta vremena, ali ostaje činjenica da su pravi rezultati ovog procesa više izuzetak nego pravilo.

Šta ćemo uraditi u narednih pet godina zavisi od nas samih. Zavisi od volje i znanja da se ovo društvo zaista mijenja. A institucije za borbu protiv korupcije su ključni dio te promjene. Cilj ovoga procesa nije članstvo u EU, cilj je da jednog dana većina građana Crne Gore može reći da ima profesionalne institucije i da se makar približimo idealu pravne države da zakon jednako važi za sve. A za ovo će biti potrebno još dosta vremena.



61) Period važenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014 i njenih prateći akcionih planova je istekao krajem 2014. godine i od tada su akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 postali jedini strateški dokumenti za borbu protiv korupcije.

62) Nakon javnog konkursa, Vlada je na sjednici u aprilu 2017. odlučila da ne izabere Vuka Maraša za člana Radne grupe. Nakon javnog pritiska, Vlada je u maju promijenila odluku.

## Strateški okvir - kako se boriti protiv korupcije?

Crna Gora je napustila strateško planiranje i okvir i opredijelila se da borbu protiv korupcije vodi kroz ispunjavanje mjerila kroz AP 23 i 24<sup>61</sup>.

To, po sebi, ne mora negativno da se odrazi na proces, ali se ulazi u ozbiljan rizik odsustva strateškog pristupa politici borbe protiv korupcije, nakon završetka AP 23 i 24. Takođe, takav pristup neminovno postavlja pitanje da li se borba protiv korupcije vodi zbog ispunjavanja kriterijuma Brisela ili zbog koristi za crnogorsko društvo i građane.

Objektivnu ocjenu ostvarivanja učinka AP 23 značajno otežavaju pojedini, neadekvatno postavljeni indikatori uticaja. Neki od njih, zbog svoje nepreciznosti često ne upućuju na to da li je ostvarena svrha predviđene mjere. U akcionom planu su definisani iznosi i izvori finansiranja za realizaciju predviđenih mjera, ali izvještaji ne sadrže detaljne informacije o njihovoj stvarnoj realizaciji. U nedostatku informacija o realizaciji mjera, veoma koristan alat za analizu napretka u ovoj oblasti je nedavno objavljeni Radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24.

Kada govorimo o nadzoru nad implementacijom mjera iz AP 23, nije ostvarena potpuna transparentnost u Savjetu za vladavinu prava. U Savjetu nema predstavnika civilnog društva i njihove sjednice su do sada bile zatvorene za javnost.

Transparentnost koordinacije i procesa pregovora je dovedena u pitanje prilikom izbora člana radne grupe za poglavlje 23 iz reda nevladinih organizacija. Nedorečenost pojedinih akata koji regulišu članstvo NVO-a u radnim grupama ostavljaju prostor Vladi da diskreciono bira kandidate bez dodatnih objašnjenja<sup>62</sup>.

*Eksperti koji su učestvovali u istraživanju su oblast Strateški okvir za borbu protiv korupcije ocijenili prosječnom ocjenom **2,56**.*

## Pravni okvir - da li naši zakoni omogućavaju kvalitetnu borbu protiv korupcije?

U dosadašnjem toku procesa, zakonodavni okvir je gotovo zaokružen izmjenama i donošenjem niza antikorupcijskih zakona<sup>63</sup>. Na taj način su stvoreni preduslovi za borbu protiv korupcije orijentisanu na rezultate. Zakonima su osnovana nove institucije sa važnim zadacima u borbi protiv korupcije - Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) i Specijalno državno tužilaštvo (SDT). U prvom periodu primjene zakona, mogli smo vidjeti njihove prednosti i nedostatke, te se javila potreba za dodatnim regulisanjem nekih otvorenih pitanja. Pojavile su se prve ocjene kvaliteta potvrđene kroz praksu sprovođenja zakona, ali i potrebe da se ova zakonska rješenja dodatno unaprjeđuju. *Kvalitet pravnog okvira u oblasti borbe protiv korupcije eksperti su ocijenili prosječnom ocjenom 3,07.*

Integritet javnih funkcionera je jedan od najvažnijih aspekata antikorupcijske politike. Međutim, u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije se otvorio problem definicije javnog funkcionera, nepostojanja zabrane dvostruke funkcije, neujednačenog opsega zabrana za sve funkcionere<sup>64</sup>. U javnosti su takođe postojale polemike o načinu obavještavanja ASK-e o prelasku ili postavljanju na drugu javnu funkciju. Ova pitanja moraju biti precizno analizirana kako bi se krenulo u pravcu eliminisanja svih prepreka za punu implementaciju Zakona.

Zaštita zviždača je regulisana Zakonom o sprječavanju korupcije. Ključna primjedba na Zakon je previše formalistički pristup u definisanju statusa zviždača. Ne postoji zakonsko rješenje koje garantuje zaštitu zviždača koji informacije iznese u javnost bez prethodnog obavještenja nadležnog organa i dobijanja statusa zviždača<sup>65</sup>.

Činjenica da nema zvanično registrovanog niti jednog lobiste i da nema prijava pokušaja lobiranja, a lobiranje se svakodnevno odvija, pružaju nam malo informacija o implementaciji Zakona o lobiranju, te je teško dati ocjenu njegovog kvaliteta. Postavlja se pitanje je li problem u postavljenim zakonskim rješenjima ili njihovoj primjeni.

Implementacija Zakona o finansiranju političkih partija je tokom izbora u 2016. godini ukazala na zakonske nejasnoće i nelogičnosti. Ključni nedostaci se odnose na pravila za rokove otvaranja i zatvaranja posebnog žiro računa za kampanju, korišćenje sopstvenih sredstava, izmirivanja finansijskih obaveza i zaduženja tokom izborne kampanje, prijavljivanje nenovčanih donacija, finansiranje kampanje od strane trećih lica, obrasce za izvještavanje, nepostojanje adekvatnih sankcija za nepoštovanje Zakona<sup>66</sup>.

63) Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o lobiranju, Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku...

64) Agencija za sprječavanje korupcije. Mišljenje o potrebi izmjena i dopuna člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl.list CG“ br. 53/14). Dostupno na: <https://goo.gl/uwcy4m>. Pristupljeno: 10.06.2017.

65) Zakonu o uzbunjivačima Republike Srbije (Sl.glasnik RS, 128/2014) prepoznaje različite vrste uzbunjivanja, a među njima i uzbunjivanje javnosti gdje se predviđa pravna zaštita i za lica koja zbog važnosti situacije svoje informacije saopšte direktno javnosti.

66) CDT, *Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WNWzq1>. Pristupljeno: 13.06.2017.

67) U Izvještaju o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu, AZLP ukazuje na propuste u Zakonu, s obzirom na to da "ne postoji jasan balans između prava na dostupnost informacija od javnog interesa i privatnog interesa pojedinica, odnosno zaštite ličnih podataka". Dostupno na: <https://goo.gl/gzcvpk>. Pristupljeno: 01.06.2017.

68) Novim odredbama se ograničava pristup informacijama koje predstavljaju poslovnu ili poresku tajnu, što prethodni zakon nije prepoznavao. Usljed toga se otvara rizik neopravdanog proglašavanja dokumenata poslovnom tajnom.

69) Venice Commission. Final Opinion on the revised Draft Law on Special Public Prosecutor's Office of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 102nd plenary session. Dostupno na: <https://goo.gl/jQ5cfu>. Pristupljeno: 18.06.2017.

70) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, član 20. Dostupno na: <https://goo.gl/xQiQ7z>. Pristupljeno: 18.06.2017.

U primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama (SPI) često se javlja problem ostvarivanja balansa između prava javnosti da zna i zaštite privatnosti, na šta ukazuje i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP)<sup>67</sup>. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama predstavlja korak nazad kada je u pitanju SPI, jer proširuje ograničenja pristupu informacijama<sup>68</sup>.

U borbi protiv korupcije važno mjesto takođe zauzimaju i Zakon o javnim nabavkama, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o Državnom tužilaštvu, Krivični zakonik.

Izmjene Zakona o javnim nabavkama otvaraju nove mogućnosti zloupotreba i neregularnosti. Novim rješenjima se uvode hitne nabavke koje naručilac može da izvrši bez sprovođenja postupka javnih nabavki u nepredviđenim situacijama, dok se šoping metoda i neposredni sporazum brišu kao vrste postupka. Ovdje, se po mišljenjima mnogih eksperata dovedeni u pitanje ključni principi transparentnosti i pravične i aktivne konkurencije na kojima počivaju sistemi javnih nabavki.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu se sprovodi od 2015. godine. U toku njegove dosadašnje implementacije koje smo mogli čuti odnose se na sistem kontrole rada SDT-a. Naime, Zakonom je propisano da rad SDT nadzire Vrhovno državno tužilaštvo (VDT), a da SDT podnosi izvještaj Tužilačkom savjetu. Međutim, eksperti su apostrofirali potrebu podnošenja izvještaja o radu i aktivnostima SDT-a i Skupštini, što je sugerisala i Venecijanska komisija<sup>69</sup>. Iako ovo nije postavljeno kao striktna zakonska obaveza, u praksi SDT učestvuje o raspravi o izvještaju pred odgovarajućim skupštinskim tijelima. Izmjenama Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu pred parlamentarne izbore, na SDT je prebačena nadležnost za krivična djela protiv izbornog prava, što je dovelo do povećanja već velikog obima posla ovog organa.

Iako je Krivični zakonik revidiran u nekoliko važnih oblasti, veoma važna antikorupcijska mjera - nezakonito bogaćenje nije klasifikovano kao krivično djelo, kako to propisuje Konvencija UN o korupciji<sup>70</sup>. Pored ovoga, ključne primjedbe javnosti vezane Krivični zakonik su neprilagođene kazne a time i rokovi zastare za djela visoke korupcije i organizovanog kriminala.

## Prevenција korupcije - stvarna ili formalna kontrola?

### Agencija za sprečavanje korupcije

ASK predstavlja ključnu instituciju za izgradnju integriteta i prevenciju korupcije. Od samo početka njenog funkcionisanja (januar 2016.) potrebno je bilo obaviti veliki broj zahtjevnih aktivnosti, od kreiranja bazičnih pretpostavki za funkcionisanje do postavljanja osnovnih procedura i praksi za prevenciju korupcije. Pored ovoga, ASK se suočila i sa veoma visokim očekivanjima javnosti za postizanje rezultata u ovoj oblasti.

Za razliku od drugih važnih institucija koje djeluju u oblasti borbe protiv korupcije ASK je u kratkom roku od osnivanja dobila adekvatne finansijske i prostorne uslove za rad<sup>71</sup>.

*Funkcionisanje ASK-e i njeni rezultati ocijenjeni su prosječnom ocjenom **2,14**.*

Jasna je potreba da se način njenog funkcionisanja mora značajno unaprijediti. Takođe, u javnosti je česta primjedba na političke uticaje vlasti na rad ASK-e i na donošenje njenih odluka. Ovo su dva ključna organičenja za kvalitetniju prevenciju korupcije u Crnoj Gori.

Kapaciteti ASK-e za sprovođenje dubinskih kontrola u svim oblastima rada još uvijek su daleko od potrebnih. Ključna ocjena naših eksperata je da postoji hitna potreba za povećanjem kapaciteta ASK-e i unapređenjem načina sprovođenja kontrola i kvaliteta komunikacije sa javnostima, ali i za povećanje transparentnosti njenog rada. Nivo postignutih rezultata varira zavisno od oblasti rada ASK-e.

Regulisanje lobiranja je oblast u kojoj nemamo vidljivih rezultata. Činjenica da nemamo niti jednog registrovanog lobistu<sup>72</sup>, što nikako ne znači da se lobiranje ne dešava, dovoljno govori o postignutim rezultatima. Pored ovoga, upitan je fokus rada na ovom polju. Dosadašnje aktivnosti ASK-e su bile fokusirane na prava i obaveze lobista, ali ne i na obaveze lobiranih lica (javnih službenika) u pravcu prijavljivanja lobiranja, što je ključni aspekt sa stanovišta efekata primjene Zakona o lobiranju i borbe protiv korupcije.

U oblasti kontrole finansiranja partija ostvaren je ograničen rezultat prije svega na tehničkom nivou sprovođenja zakona. Pohvalno je kreiranje procedura za kontrolu u ovoj oblasti kao i prve sankcije prema prekršiocima Zakona. U 2016. godini ASK je podnijela 435 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja odredbi Zakona. Iz oblasti finansiranja političkih partija riješeno 70 predmeta i izrečene su novčane kazne u iznosu od 11.235 €<sup>73</sup>. U prvom kvartalu 2017. godine ASK je pokrenula četiri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja odredbi Zakona,

71) U budžetu za 2016. godinu za ASK je opredijeljeno oko 1,5 miliona eura što je zakonski minimum od 0,2% tekućeg budžeta, iako se radilo o prvoj godini rada Agencije i godini u kojoj su održani parlamentarni i više lokalnih izbora.

72) Agencija za sprječavanje korupcije. I kvartalni izvještaj. Izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2017. godinu (zbirni podaci – tromjesečni period). Annex 9 – Lobiranje. Dostupno na: <https://goo.gl/25WczC>. Pristupljeno: 14.06.2017.

73) Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017.

74) Agencija za sprječavanje korupcije. I kvartalni izvještaj. Izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2017. godinu (zbirni podaci – tromjesečni period). Dostupno na: <https://goo.gl/DWfVfH>. Pristupljeno: 14.06.2017.

75) Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017. Dodatno, u 2017. nije bilo zahtjeva za zaštitu zviždača. Izvor: Agencija za sprječavanje korupcije. I kvartalni izvještaj. Izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2017. godinu (zbirni podaci – tromjesečni period). Dostupno na: <https://goo.gl/DWfVfH>. Pristupljeno: 14.06.2017.

76) Istraživanje CRNVO-a o "Informisanosti građana o zviždačima i motivaciji da se prijavi korupcija" je pokazalo da 70% građana ne zna ko su zviždači. Dostupno na: <https://goo.gl/t4jzB8>. Pristupljeno: 16.06.2017.

77) Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017.

78) MANS, *Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/DEJFqu>. Pristupljeno: 20.06.2017.

a izrečeno je 46 sankcija (41 izrečena novčana kazna u ukupnom iznosu od 41.230€ i pet izrečenih opomena)<sup>74</sup>.

Međutim, ovi statistički podaci ne mogu biti zadovoljavajući jer je izostala je dubinska kontrola poslovanja partija. ASK je propustila da pokrene odgovarajuće postupke za očigledne pojave poput neprijavlivanja svih troškova terenskog rada partija, neprijavlivanja nenovčanih donacija, izvještaja koji su u suprotnosti sa događajima u kampanji. Takođe, na polju kontrole zloupotrebe resursa ASK je donosila zaključke bez suštinske provjere tačnosti podatka.

Ograničeni rezultati su ostvareni i u oblasti zaštite zviždača. Samo tri osobe su u 2016. godini dobile status zviždača<sup>75</sup>. Naši eksperti smatraju da su stvoreno nepovjerenje građana i zakonska ograničenja ključni razlozi jako malog broja registovanih uzbunjivača javnosti. ASK, u narednom periodu, mora da zauzeti značajno proaktivniji stav u pogledu zaštite zviždača i informisanja građana o tome. Ovdje ASK snagom kompletne institucije, mora stati iza ljudi koji su spremni da prijave pojavu korupciju<sup>76</sup>.

Ograničen napredak u radu ASK-e ostvaren je u oblasti sprečavanja konflikta interesa. ASK je u toku 2016. godine provjerila 15% više javnih funkcionera u odnosu na planirani broj provjera. Međutim, prihode i imovinu do isteka roka u 2017. godini nije prijavilo 1016 javnih funkcionera i državnih službenika. U toku 2016. godine saglasnost za pristup računima kod poslovnih banaka i drugih finansijskih institucija nije dalo 27% (1177) javnih funkcionera i 24% (290) državnih službenika<sup>77</sup>. Efikasnost provjere imovinskih kartona je od naših eksperata ocijenjeno niskom prosječnom ocjenom, a ovakvo mišljenje dijele i predstavnici civilnog društva koji se bave ovom temom<sup>78</sup>.

Ovdje treba obratiti pažnju na prosjek iznosa izrečenih novčanih kazni od strane sudova za prekršaje koji je ispod zakonskog minimuma. Imena javnih funkcionera koji ne poštuju Zakon najčešće ostaju nepoznata javnosti, te stoga izostaje i javna osuda. Imajući u vodi ove dvije navedene stvari upitan je odvratajući efekat sankcija za javne funkcionere ovoj oblasti. U krajnjem, onima koji ne poštuju Zakon zbog prikrivanja korupcije niske kazne i ovakav tretman u javnosti izuzetno odgovaraju za nastavak tih aktivnosti.

Važan domet rada ASK-e u oblasti integriteta u toku 2016. godine je dostavljanje 665 planova integriteta kojima je obuhvaćeno 96,7% organa vlasti. Ovo predstavlja dobru osnovu za dalje aktivnosti ASK-e vezane za kontrolu ovih planova. Međutim, još uvijek nema podataka o kvalitetu

samih planova, niti o njihovom sprovođenju. Naša analiza je pokazala da planovi integriteta ne sadrže indikatore uspjeha, koji bi bili osnova za praćenje i mjerenje efekata uspostavljenih mjera. Ovo značajno ograničava objektivno utvrđivanje rezultata u ovoj oblasti, ali i dovodi u pitanje svrhu postojanja ovih planova.

ASK je u toku 2016. godine uradila kontrole u oblastima svog rada za veliki broj javnih funkcionera, političkih partija, obradila značajan broj predmeta iz svoje nadležnosti ali je na osnovu toga pognuta samo jedne optužnica pred nadležnim tužilaštvom<sup>79</sup>.

### **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP)**

AZLP poslije više od četiri godine bavljenja temom SPI nije ispunila očekivanja. Prema podacima iz izveštaja za 2016. godinu, Agencija nije u stanju da utvrdi koje institucije krše Zakon u dijelu proaktivnog objavljivanja informacijama<sup>80</sup>, a kamoli da pokrene adekvatne procedure za sankcionisanje<sup>81</sup>. Najavljena je promjena ovakve prakse u 2017. godini, ali nema podataka o rezultatima. Izostanak proaktivnog objavljivanja može biti jedan od razloga povećanja broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama iz godine u godinu.

Problem predstavlja i veliki broj slučajeva ćutanja administracije<sup>82</sup>. Institucije ignorišu zahtjeve za slobodan pristup informacijama, označavaju informacije od javnog značaja stepenom tajnosti i ne objavljuju tražene informacije ni nakon odluke Agencije ili sudske presude<sup>83</sup>.

79) Odgovor ASK-e od 13.04.2017. na upitnik CDT-a.

80) Izjava člana Savjeta Agencije za slobodan pristup informacijama Radenka Lacmanovića. Izvor: Mila Radulović, "Lacmanović: Organi vlasti kriju podatke, navodno tajne", *Vijesti online*, 09.02.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WZX8Vw>. Pristupljeno: 20.06.2017.

81) U Izvještaju o stanju stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu se navodi da nije vršen inspekcijски nadzor jer nijesu popunjena radna mjesta kontrolora ni u 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/5ZeHNy>. Pristupljeno: 20.06.2017.

82) U Izvještaju o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu se navodi da je tokom 2016. godine Savjet Agencije je u 1120 slučajeva utvrdio da su prvostepeni organi izvršili povredu pravila postupka. Postojanje ćutanja administracije je utvrđeno u 997 slučajeva. Dostupno na: <https://goo.gl/wVw98N>. Pristupljeno: 20.06.2017

83) Prema podacima MANS-a institucije su u prosjeku ignorisale svaki šesti podnijeti zahtjev, a dvije trećine institucija nije objavilo tražene informacije ni nakon odluke Agencije, odnosno sudske presude. Izvor: MANS, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/DEJFqu>. Pristupljeno: 20.06.2017

84) Vidi oblast – "Procjena napretka u pravosuđu – Zaslužiti povjerenje građana/ki!".

85) Npr. o tome koliko je nesmetani rad SDT-a visoko na listi prioriteta, slikovito govori podatak da se u toku 2016. na angažovanje još 15 predviđenih namještenika čekalo zbog nedostatka radnog prostora (Izvor: Vlada Crne Gore. Polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje za period jul – decembar 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Yf9GvU>. Pristupljeno: 05.06.2017). Trenutno u Specijalnom državnom tužilaštvu zaposleno je 28 od 37 državnih službenika, kako to predviđa novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. (Izvor: Vlada Crne Gore. Izvještaj o realizaciji mjera iz Plana praćenja implementacije Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, za period septembar 2016 – februar 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/4QJ2FX>. Pristupljeno: 13.06.2017).

## Suzbijanje korupcije - komplikovani postupci ili selektivan pristup?

Možemo reći da je početak ozbiljnijeg rada na suzbijanju korupcije krenuo nakon prvih rezultata pravosudne reforme<sup>84</sup>. Organizacione promjene u institucijama, uvođenje novih instituta za borbu protiv korupcije, ali i personalne promjene označile su prve korake naprijed u ovoj oblasti.

Važnost institucija za borbu protiv korupcije često nije proporcionalna njihovim uslovima rada, a naročito tužilaštava koja rade u izuzetno organičnim prostornim uslovima. Takođe, često se ističe nedostatak ljudskih i materijalnih resursa – visina budžeta, neadekvatna IT oprema, povezanost baza<sup>85</sup> podataka i sl.

O kvalitetu saradnje ključnih institucija koje su zadužene za suzbijanje korupcije (policija, tužilaštvo, sudovi) često imamo kontradiktorne stavove samih institucija. Nakon formiranja Specijalnog policijskog tima, utihnule su javne polemike i optužbe za opstrukcije između Uprave policije i SDT-a. Ipak, u posljednjem izvještaju EK govori o praktičnim problemima u koordiniranju i razmjeni informacija između struktura za sprovođenje zakona i pravosudnih struktura koji još nijesu riješeni, iako ima poboljšanja.

Većina naših eksperata apostrofira nedostatak kapaciteta i uticaj politike na rad ovih institucija kao ključne prepreke u oblasti suzbijanja korupcije. Njihova mišljenja su u skladu sa ocjenom EK da su institucionalni i operativni kapaciteti tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje nedovoljni i potrebna su im poboljšanja, uključujući i specijalizovane obuke.

Takođe, dio javnosti (NVO, opozicione političke partije) izražava nezadovoljstvo efektima do sada urađenog, a kao glavne razloge navode: selektivnost u postupanju državnih organa, nedovoljan broj presuda za djela visoke korupcije, predugo trajanje postupaka koje pokreću državni organi, prikazivanje nerealnih statistika o učincima u ovoj oblasti i opstrukcije koje prouzrokuju zastarijevanje važnih predmeta.

Institucije, s druge strane odbacuju ove kritike izgovarajući se komplikovanim postupcima, nepoznavanjem njihove suštine od strane "laičke" javnosti, nedovoljnim kapacitetima za funkcionisanje, te ocjenjuju dio kritika kao pokušaj političkog uticaja na njihov rad.

*Eksperti su funkcionisanje institucija i rezultate u ovoj oblasti ocijenili prosječnom ocjenom **2,56**.*

Korak naprijed su prve presude za korupciju na visokom nivou. Presudama se predviđa povraćaj imovine ili plaćanje finansijske naknadne oštećenim opštinama u iznosu od više od 23 miliona eura<sup>86</sup>.

Ovaj postupak je nastavljen pokretanjem finansijskih istraga o čijim ishodi-ma nema javnih podataka.

Brine mali broj finansijskih istraga u toku 2016 godine. Pokrenute su samo dvije finansijske istrage protiv 7 lica<sup>87</sup> pa ne iznenađuje podatak EK je da se finansijske istrage ne pokreću sistematično<sup>88</sup>. Takođe, u toku su finansijske istrage protiv 72 lica u okviru jednog od slučajeva korupcije na visokom nivou<sup>89</sup>. Rezultati ovih istraga još nijesu poznati javnosti.

U toku 2016. godine SDT je pokrenulo 12 novih istraga i podignuto je 11 optužnica<sup>90</sup>.

U periodu od druge polovine 2013. godine do druge polovine 2016. godine, sudovi su donijeli je ukupno 298 pravosnažnih presuda za slučajeve korupcije. Četvrtina presuda (72) su oslobađujuće, dok je oko 40% (129) osuđujućih pravosnažnih presuda<sup>91</sup>. Mali broj ovih presuda se odnosi na korupciju na visokom nivou.

U prilog objektivnoj ocjeni rada ovih organa treba dodati i činjenicu da se njihov rad nerijetko odvija u gotovo nepodnošljivom okruženju. Često se dešava da zainteresovane strane u postupcima pokušavaju da kroz svoje medijske nastupe stvaraju ambijent koji pogoduje njihovim interesima.

U kreiranju ovog ambijenta učestvuju i politički subjekti pa se dešava da borba protiv korupcije bude premještena u političku arenu, čime se dodatno otežava objektivna slika o napretku u ovoj oblasti.

S druge strane institucije se ovim pojavama suprostavljaju na pogrešan način, pa nije rijedak slučaj "curenja informacija" iz institucija ili objavljivanje nedozvoljenih informacija o pojedinim važnim slučajevima što dodatno pospešuje ovaj ambijent.

86) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.

87) Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu Specijalnog državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/hzxoY4>. Pristupljeno: 19.06.2017.

88) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 12.06.2017.

89) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.

90) Odgovor SDT-a na upit CDT-a.

91) Tabela sa bilansima ostvarenih rezultata koja prati izvještaje o sprovođenju akcionog plana za poglavlja 23 i 24. Slučajevi korupcije 2009 – 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/N5SDhW>. Pristupljeno: 15.06.2017.





## PROCJENA NAPRETKA U OBLASTI MEDIJI: MEDIJSKO OKRUŽENJE - DOVOLJAN 2

*„U opisu našeg posla, medija, je da budemo zajebani kurvini sinovi, a ne podmukle alapače. Naš je posao da upozoravamo na kriminal, bjesnimo protiv represije i izrabljivanja, osuđujemo vjersku i nacionalnu nesnošljivost, otkrivamo korupciju, ismijavamo pohlepu, taštinu i glupost i hvalimo plemenitost i nesebičnost, da budemo suosjećajni sa slabima i bezobrazni s moćnima, iskreni i pošteni i ponizni pred čitateljima.“*

**- Ante Tomić**

Rezultati istraživanja o okruženju i uslovima u kojima mediji u Crnoj Gori funkcionišu, su čini se, odrazili realno stanje stvari. Oni su potvrdili ono u čemu je saglasna većina medija, bez obzira kojoj “strani” pripadaju: stanje u medijima je loše i hitno se mora popravljati. Pravni okvir, rješavanje slučajeva zastrašivanja novinara, ekonomski faktori koji utiču na funkcionisanje medija i uslovi za zapošljavanje i rad novinara jedva su dobili prelaznu ocjenu stručnjaka koji su nam pomagali u istraživanju - **2,24**. Važno je napomenuti da naši istraživački zaključci ne obuhvataju kvalitet izvještavanja medija.

Uz pravni okvir koji zabranjuje cenzuru, garantuje slobodu, i gdje je kleveta dekriminalizovana, mediji generalno, imaju dovoljno slobode za kritiku institucija, pojedinaca i vlasti. Ipak, nerijetki, često nerasvijetljeni, napadi na novinare i imovinu medija pokazuju da je u državi stvorena atmosfera u kojoj novinari nijesu adekvatno zaštićeni kada tu slobodu iskoriste.

Takođe, loša ekonomska situacija u medijima, po mišljenju eksperata i relevantnih institucija pokazuje da je medijsko tržište nedovoljno regulisano, što omogućava različite zloupotrebe koje mogu prouzrokovati nedozvoljeni uticaj na medije i novinare.

Državne institucije se radije reklamiraju kod medija koji ih podržavaju nego kod onih koji su kritički nastrojeni prema njihovom radu. Ovo favorizovanje značajno utiče na održivost medija.

Takođe, govori se i o nedozvoljenim uticajima vlasnika medija na rad novinara. Samo novinari zaštićeni od pritiska vlasti, donosilaca odluka o kojima izvještavaju, ali i svojih poslodavaca i mogu vršiti svoju primarnu ulogu, ulogu čuvara demokratije u jednom društvu.

92) Vlada Crne Gore. Ekspoze mandatarata za sastav Vlade Crne Gore Duška Markovića, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/NKDNWG>. Pristupljeno: 28.06.2017.

93) Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o medijima; Amandmani na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zxefbQ>; <https://goo.gl/6snZ26>. Pristupljeno: 29.06.2017.

94) U predlozima izmjena i dopuna medijskih zakona iz 2016. inkorporiran je dio predloga koji dolazi od više predstavnika civilnog društva: HRA, CGO, CRNVO, CEMI, IA, Juventas, člana Savjeta RTCG Gorana Đurovića i drugih.

95) Akcija za ljudska prava (HRA), Predlog izmjena i dopuna Zakona o medijima ("Sl. list RCG", br. 51/02 i 62/02, sl. list cg 46/10), 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/pnRivJ>. Pristupljeno: 29.06.2017.

96) Ministarstvo kulture. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima. Dostupno na: <https://goo.gl/Dj1mKa>. Dostupno na: 29.06.2017.

97) Mjera 3.4.1 iz AP 23

98) Mjera 3.5.1 iz AP 23

99) Agencija za elektronske medije. Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHLBo>. Pristupljeno: 28.06.2017.

100) U Izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, MANS ističe da je ovo pitanje posebno značajno za lokalni nivo jer nijesu utvrđeni minimalni iznosi za finansiranje lokalnih javnih emitera. Dostupno na: <https://goo.gl/tT29k4>. Pristupljeno: 30.06.2017.

101) Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHLBo>. Pristupljeno: 28.06.2017

## Pravni okvir za funkcionisanje medija

U Crnoj Gori ne postoji strateški pristup za razvoj medija i uslova za njihovo funkcionisanje. Na potrebu donošenja strategije ukazao je i premijer prilikom predstavljanja ekspozea<sup>92</sup>. Ipak, donošenje ovakvog dokumenta nije predviđenom Programom rada Vlade za 2017. godinu.

U Crnoj Gori je uspostavljen zakonski okvir za funkcionisanje medija koji generalno garantuje medijske slobode. Ipak, po mišljenju eksperata, propisane zakonske norme su prevaziđene i potrebno ih je unaprijediti kroz izmjene zakona. Postojalo je više inicijativa za izmjenu i dopunu Zakona, ali nijedan od tih prijedloga do sada nije prihvaćen<sup>93</sup>.

Većina ovih inicijativa je dolazila od civilnog društva<sup>94</sup>, a ne od Vlade ili samih medija. Ovi predlozi se odnose na uvođenje značajnih promjena: standarda dužne profesionalne pažnje novinara, preciziranje zaštite privatnosti u medijima, prava na ispravku i odgovor i prava novinara i urednika na etično postupanje i zaštitu od nametanja stavova urednika i osnivača<sup>95</sup>, nadležnosti Agencije za elektronske medije (AEM), upravljanja RTCG, transparentnosti oglašavanja javnog sektora, povećanja obima sopstvene produkcije itd<sup>96</sup>.

U AP 23 su predviđene mjere za osiguravanje zaštite novinara od prijetnji i nasilja, nezavisnost Javnog servisa, ali i ponovno ispitivanje i izmjena zakonodavnog i institucionalnog okvira za zaštitu slobode medija. Međutim, AP 23 nije predvidio sveobuhvatnu zakonsku reformu, pa je fokus na izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika<sup>97</sup> i Zakona o elektronskim medijima<sup>98</sup>.

Nacrt izmjena Krivičnog zakonika je izazvao posebne polemike zbog tumačenja dijela javnosti da se novim odredbama predviđa ponovna kriminalizacija klevete u odnosu na sudije i tužioce. Međutim, sporne odredbe na kraju nijesu ušle ni u prijedlog ni u finalni tekst zakona.

Sredinom prošle godine su donijete izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Izmjene se odnose na uvođenje i primjenu pravila o državnoj pomoći u radu javnih emitera, odnosno finansiranju javnih usluga<sup>99</sup>. Međutim, postoje mišljenja po kojima finansiranje javnih emitera nije adekvatno uređeno<sup>100</sup>.

Izmjene i dopune Zakona o javnim radiodifuznim servisima su usvojene prošle godine. Najvažnija izmjena se odnosi na izvore finansiranja i podrazumijeva da se iz budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti RTCG preusmjeravaju sredstva na godišnjem nivou u visini od 0,3% BDP<sup>101</sup>.

U posljednjem izvještaju EK sugerirše da se transparentnost i nediskriminacija u oglašavanju države obezbijedi i putem adekvatnih zakonodavnih rješenja<sup>102</sup>.

Pravo na pristup internetu nije detaljno regulisano i prema mišljenjima NVO sektora nije bilo slučajeva ograničavanja ovog prava<sup>103</sup>. Ipak, ozbiljan prešedan predstavlja ograničenje upotrebe Vibera i WhatsAppa koji se dogodio na dan izbora 2016, pa je potrebno pravno regulisati ovo pitanje kako bi se spriječile slične pojave.

*Eksperti su pravni okvir ocijenili najvišom prosječnom ocjenom – 2,76.*

## Sprovođenje zakona i institucije

*Eksperti rad ključnih institucija, ravnopravnost medija i samoregulaciju ocjenjuju izuzetno niskom prosječnom ocjenom 1,80.* Nepodijeljeno je mišljenje da se u ovoj oblasti moraju preduzeti hitne mjere za popravljavanje sadašnjeg stanja.

### Ministarstvo kulture

Na osnovu godišnjeg izvještaja Ministarstva kulture<sup>104</sup>, zaključuje se da su u toku 2016. godine utvrđeni predlozi zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima i Zakona o elektronskim medijima i realizovan je godišnji Konkurs za sufinansiranje programskih sadržaja u lokalnim štampanim medijima i medijskim naučnim časopisima.

Međutim, već duži niz godina izostaje inicijativa ministarstva da se konačno strateški planira razvoj medija i uslova za njihovo ravnopravno funkcionisanje.

### Agencija za elektronske medije (AEM)

AEM je definisana kao nezavisni regulatorni organ koji za svoj rad odgovara Skupštini. Međutim, značajan dio naših eksperata ali i dio javnosti AEM ne percipira kao nezavisnu<sup>105</sup> instituciju već kao agenciju koja je pod uticajem vladajućih partija. Na problem nezavisnosti ukazuje i EK, koja navodi da nezavisnost ovog tijela nastavlja da se podriva, ali u manjoj mjeri nego ranije<sup>106</sup>. Takođe, u godišnjem izvještaju AEM navodi politički pritisak većine partija jer je kroz dogovor političkih aktera pred izbore imenovan pomoćnik direktora, što je AEM ocijenila neprihvatljivim<sup>107</sup>.

U toku prošle godine AEM je na osnovu podnijetih prigovora izrekla mjere za nekoliko emitera zbog "kršenja programskih standarda, standarda vezanih za komercijalne audiovizuelne komunikacije, obaveza vezanih za autorsko i

102) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 29.06.2017.

103) Sindikat medija Crne Gore, *Indikator nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara (Crna Gora)*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zN9Zeo>. Pristupljeno: 29.06.2017.

104) Ministarstvo kulture. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva kulture za 2016 godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/VdEYJS>. Pristupljeno: 27.06.2017.

105) Sindikat medija Crne Gore, *Indikator nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara (Crna Gora)*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zN9Zeo>. Pristupljeno: 29.06.2017.

106) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 29.06.2017.

107) Agencija za elektronske medije. Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHL-Bo>. Pristupljeno: 28.06.2017.

108) *Ibid.*

109) Agencija za elektronske medije, Zapisnik sa 162. sjednice AEM (broj: 01-522/1), održane 13.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/MquZcu>. Pristupljeno: 29.06.2017.19 N.Đ.

110) Ivan Čadenović, "Đurović pisao Skupštini: Pink i Prva krše zakon, AEM čuti", *Vijesti online*, 13.06.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/NZR6K>. Pristupljeno: 28.06.2017.

111) Agencija za elektronske medije. Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHLBo>. Pristupljeno: 28.06.2017.

112) N.Đ. "Konkurs na sudu", *Dnevni list "Pobjeda"*, 04.jul 2017.

113) Evropska Komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2015., Brisel, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/QETR-NR>. Pristupljeno: 03.07.2017.

114) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 29.06.2017

115) *Ibid.*

srodna prava i zbog neblagovremenog izmirivanja obaveze plaćanja godišnje naknade za emitovanje programa"<sup>108</sup>. Najviše prigovora je bilo na programe televizije Pink M, zbog čega je Savjet naložio direktoru AEM-a da prilikom sljedećeg kršenja Zakona o elektronskim medijima ili podzakonskih akata od strane ovog emitera „razmotri preduzimanje strožije kazne"<sup>109</sup>.

Dio predstavnika civilnog društva koji se bave ovom temom smatra da AEM toleriše kršenje Zakona o elektronskim medijima pojedinim emiterima koji imaju manje od 10 odsto sopstvene produkcije vijesti i informacija iz naše države<sup>110</sup>. AEM u izvještajima o monitoringu programa televizijskih stanica sa nacionalnom pokrivenošću u Crnoj Gori tvrdi suprotno<sup>111</sup>.

U junu 2017. je poništen konkurs za raspodjelu sredstava iz Fonda za pomoć komercijalnim medijima. Postoje različita mišljenja o zakonitosti ove odluke AEM-e<sup>112</sup>.

### Vrhovni sud

**Vrhovni sud** je donio smjernice koji upućuju na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u cilju pomoći sudijama pri određivanju standarda za kazne<sup>113</sup>. Međutim, i dalje postoje problemi u njihovoj implementaciji. Kako ističe EK kazne koje se izriču medijima i novinarima treba da odražavaju lokalni kontekst, iako su generalno u skladu sa praksom ESLJP<sup>114</sup>.

### Samoregulacija

Pitanje samoregulacije je jedno od najvećih izazova na medijskoj sceni u Crnoj Gori. Problem podijeljenosti medijske zajednice odrazio se i na formiranje i rad samoregulatornih tijela. Trenutno postoje tri tijela: Medijski savjet za samoregulaciju, Savjet za štampu i Samoregulatorni savjet za lokalnu štampu. Neki mediji su, u cilju efikasnije implementacije kodeksa novinara osnovali instituciju medijskog ombudsmana. Međutim, većina eksperata dovodi u sumnju nezavisnost ombudsmana postavljenih na ovaj način.

EK dovodi u pitanje djelotvornost samoregulacije medija koju ometa činjenica da je samoregulacija podijeljena u različite forme, što je odraz podjela u samoj medijskoj zajednici<sup>115</sup>.

U toku 2016. revidiran je Etički kodeks novinara, kojim su prvi put obuhvaćene uvreda, kleveta i onlajn komentari. Iako bi novi Kodeks trebalo da unaprijedi profesionalne standarde, ostaje pitanje njegove djelotvorne primjene. Etički kodeks novinara se gotovo svakodnevno krši gotovo bez ikakvih sankcija. Pri tom, nije novost da su pojedini mediji vodili prljave kampanje protiv pojedinaca iz javnog života, a da za to nijesu snosili nikakve sankcije.

## Odnos državnih organa sa medijama

Većina naših eksperata smatra da postoji jasna razlika u tretmanu medija od strane državnih organa.

Kada je riječ o pristupu informacijama i sagovornicima iz vlasti istraživanje CDT-a<sup>116</sup> iz 2016. godine je pokazalo da novinari o ovom pitanju imaju različito mišljenje zavisno od medija kome pripadaju. Dok jedni smatraju da institucije ne favorizuju pojedine medije, već da to čine pojedinci iz institucija, drugi smatraju da saradnja sa medijima isključivo zavisi od toga da li je afirmativno ili kritički orjentisan prema vladinim politikama.

Nedostupnost informacija, pored ostalog, demotivišuće utiče i na korišćenje zakonskih mehanizama za slobodan pristup informacijama. U toku 2016. godine 0.95% od ukupnog broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama su poslali mediji<sup>117</sup>. Takođe, rijetko koriste zvanične komunikacione kanale kao sredstvo za dobijanje informacija koje su u posjedu institucija, i uglavnom se oslanjaju na neformalne izvore<sup>118</sup>.

## “Medijsko tržište” i transparentnost rada medija

Značajna većina naših eksperata smatra da je našem medijskom tržištu neophodna neka vrsta regulacije, odnosno definisanje pravila po kojima će konkurencija odvijati. Za relativno mali tržišni udio bori se, za Crnu Goru izuzetno veliki broj medija. Takođe, država, veliki medijski igrači i oglašivači mogu direktno uticati na održivost pojedinih medija a time na njihovu uređivačku politiku, birajući oglašavanje u “podobnim” medijima.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,03.*

Po zvaničnim podacima, u Crnoj Gori postoji 56 radio stanica, 19 TV kanala, pet dnevnih novina, jedan nedjeljnik, jedna novinska agencija i 10 portala koji su registrovani kod AEM do polovine prošle godine<sup>119</sup>. Međutim, na internet stranici AEM nije dostupna baza elektronskih publikacija.

Do sada nije objavljeno niti jedno istraživanje koje na jednom mjestu precizira iznos prihoda, profita, tiraže, gledanost, tržišni udio ili broj zaposlenih u medijima u Crnoj Gori.

Crnogorsko oglašivačko tržište je procijenjeno na oko 12-13 miliona eura vrijednosti, od čega 10 miliona čine komercijalni oglašivači, a 2-3 miliona čini reklamiranje državne i lokalne administracije i kompanija u državnom vlasništvu<sup>120</sup>.

116) Istraživanje CDT-a o saradnji crnogorskih novinara/ki sa institucijama i njihovoj percepciji o dobrom upravljanju u Crnoj Gori., na osnovu upitnika koji je podijeljen novinarima/kama u periodu april-maj 2016.

117) Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/mvYYvF>. Pristupljeno: 03.07.2017.

118) Istraživanje CDT-a o saradnji crnogorskih novinara/ki sa institucijama i njihovoj percepciji o dobrom upravljanju u Crnoj Gori., na osnovu upitnika koji je podijeljen novinarima/kama u periodu april-maj 2016.

119) Sindikat medija Crne Gore, *Indikator nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara (Crna Gora)*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zN9Zeo>. Pristupljeno: 29.06.2017.

120) IREX, *Media Sustainability Index 2017*, Vašington, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Dx4dCu>. Pristupljeno: 04.07.2017.

121) CGO, *Jednake šanse za sve medije u Crnoj Gori, godišnji izvještaj za 2016.*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/G85sy3>. Pristupljeno: 04.07.2017; IREX, *Media Sustainability Index 2017*, Vašington, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Dx4dCu>. Pristupljeno: 04.07.2017.

122) Vlada Crne Gore. Informacija o pomoći komercijalnim i lokalnim radio i TV emiterima, usvojena na 15. sjednici Vlade Crne Gore od 02.03.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/se4ywd>. Pristupljeno: 06.07.2017.

123) Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHLBo>. Pristupljeno: 28.06.2017.

124) Sredstva prikupljena od 01.07.2016. do 02.03.2017. u iznosu od oko 264 hiljade eura treba da budu raspodijeljena u ovoj godini. Izvor: Odluka o raspisivanju javnog konkursa za raspodjelu sredstava iz Fonda Agencije za pomoć komercijalnim radio emiterima od 05.05.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NN3fgr>. Pristupljeno: 07.07.2017.

125) Zakon o manjinskim pravima i slobodama, *Sl. list RCG*, br. 31/2006, 51/2006 - odluka US i 38/2007 i "Sl. list CG", br. 2/2011, 8/2011 - ispr. i 31/2017. Član 36g.

126) Značajna sredstva dobijaju Srpska TV, Radio Dux, Srpski Kul radio, Romski radio – Romski glas, Sprske elektronske novine... Izvor: Odluka o l raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2017. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/qVaLgD>. Pristupljeno: 06.07.2017.

127) IREX, *Media Sustainability Index 2017*, Vašington, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Dx4dCu>. Pristupljeno: 04.07.2017.

128) *Ibid.*

129) Media Cricle projekt, *Indeks klijentelizma u medijima*, 15.12.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/flfD3p>. Pristupljeno: 04.07.2017.

130) *Ibid.*

Evropska komisija u posljednjem izvještaju ističe da je potrebno obezbijediti transparentnost i nediskriminaciju u oglašavanju države u medijima. Međutim, u praksi su ova sredstva u većoj mjeri usmjerena ka medijima koji nijesu kritični prema vlastima<sup>121</sup>.

Država je u posljednjih nekoliko godina pomagala medije kroz otpis dugova, a ove godine je izdvojila 1,8 miliona eura pomoći komercijalnim i lokalnim radio i TV emiterima<sup>122</sup>. Većina medija ima dugovanja za poreze i doprinose, te dugovanja prema Radio-difuznom centru (RDC) i AEM. U javnosti su često iznošene sumnje i optužbe za nejednak tretman državnih organa prema svim dužnicima, i stavljanje pojedinih medija u povlašćen položaj pri vraćanju dugova.

Posljednjim izmjenama Zakona o igrama na sreću ukinut je fond kojim su se između ostalih, finansirali programi i planovi medijskog pluralizma. Time su postale bespredmetne izmjene Zakona o elektronskim medijima po kojem se omogućava učešće na javnom konkursu za neprofitne emitere i komercijalne TV emitere. U posljednje tri godine ovim fondom je raspodijeljeno oko 950 hiljada eura za planove i programe medijskog pluralizma. Dodatno, krajem prošle godine Ustavni sud je proglasio neustavnim rješenja o uspostavljanju Fonda za pomoć komercijalnim radio emiterima. Takva odluka će po ocjeni AEM imati negativan efekat na proizvodnju programa od značaja za građane Crne Gore, te je neophodno tražiti novi model za aktiviranje fonda za medijski pluralizam<sup>123</sup>. Ovim fondom je u 2015. i 2016. godini raspodijeljeno 510 hiljada eura<sup>124</sup>.

Važan izvor finansiranja za medije nacionalnih manjina je i Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Država izdvaja najmanje 0,15% iz budžeta<sup>125</sup> za finansiranje Fonda koji vrši raspodjelu sredstava između nacionalnih manjina na osnovu javnog konkursa<sup>126</sup>.

Ne postoje kvalitetne studije o dugoročnoj održivosti poslovanja medija. Veliki broj medija bilježi gubitke - duguju plate novinarima, kasne u isplaćivanju poreza i povećavaju im se ostali dugovi. Dok su određeni mediji troškove sveli na minimum, drugi se oslanjaju na novčane injekcije vlasnika ili donacije iz državnog ili lokalnog budžeta<sup>127</sup>.

Oko 1.5% zaposlenih u Crnoj Gori radi u medijima. Ovaj broj se godinama smanjuje, a glavni uzrok predstavljaju niske plate zaposlenih<sup>128</sup> imajući u vidu da je prosječna plata u medijima manja od prosječne plate u zemlji<sup>129</sup>. Novinari, sve češće, svoje zaposlenje traže u PR službama kompanija i državnih organa. Pored ovoga ostaje visok broj nezaposlenih novinara koji je u 2015. godini porastao za čak 42% odsto u odnosu na 2014<sup>130</sup>.

Iako je vlasništvo nad medijima formalno transparentno, spisak medija i njihovih vlasnika nije javno dostupan na jednom mjestu<sup>131</sup>. Takođe, u javnosti se često mogu čuti mišljenja da iza formalnih vlasnika dijela medija stoje različiti neformalni centri moći iz Crne Gore.

Pretragom interneta može se utvrditi da na veb stanicama komercijalnih medija nijesu objavljene informacije o vlasničkoj strukturi, tiražu/gledanosti kao ni finansijski izvještaji. Iako impresum štampanog medija mora sadržati broj štampanih primjeraka<sup>132</sup>, mediji ne poštuju ovu obavezu, a nema podataka o podnijetim prekršajnim prijavama.

## Uslovi za funkcionisanje i rad novinara

Većina medija nema unutrašnje akte koji regulišu pravila rada u redakciji<sup>133</sup>. U nekim slučajevima redakcije nijesu odvojene od sektora za marketing. Zbog toga se u praksi često dešavaju indirektni uticaji vlasnika ili marketing sektora na uređivačke politike medija.

Eksperti su u okviru ovog istraživanja kazali da direktni pritisci nijesu vidljivi, ali da u nekim redakcijama postoje teme koje se ne smiju obrađivati, a vezane su za strukture koje imaju ekonomski uticaj na poslovanje medija. Takođe, eksperti ističu da nije razvijena svijest zaposlenih u medijima da vlasnik nema pravo miješanja u uređivačku politiku, niti da utiče na novinare i urednike.

Istraživanje OEBS-a pokazuje da je 70% novinara osigurano na punu platu, dok oko 30% ili nije osiguran, ili je osiguran na niži iznos od plate koju prima<sup>134</sup>.

Situacija u medijima uslovljava i nedovoljan razvoj istraživačkog novinarstva u pojedinim redakcijama. Kapaciteti novinara za istraživačke priče se grade najčešće uz pomoć projekata međunarodnih institucija. Prema mišljenju eksperata, ovo su razlozi koji opredjeljuju medije za dnevno izvještavanje, a ne za istraživanje. U posljednjih nekoliko godina uvedena je praksa nagrađivanja novinara za kvalitetno istraživačko novinarstvo. Takođe, osnovane su istraživačke organizacije CIN CG i istraživački centar nedjeljnika Monitor, mreža Lupa, kao i redakcija Javnog servisa za istraživačko novinarstvo. Njihov rad podržan je uz pomoć međunarodnih donacija.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom – 1,94.*

## Rad i finansiranje javnog servisa

EK u svojim izvještajima ističe važnost uspostavljanja uredničke i finansijske nezavisnosti javnog servisa od političkih uticaja.

Organi RTCG-a su Savjet i generalni direktor. Savjet RTCG ima devet članova i zakonom je definisan kao nezavisan organ. Međutim, postojeći model

131) Ivan Čadenović, Mila Radulović, "Dupli aršini za vladine partnere i nezavisne medije", *Vijesti online*, 01.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NM2htY>. Pristupljeno: 04.07.2017.

132) Zakon o medijima, *Sl. list RCG*, br. 51/2002 i 62/2002 i "Sl. list CG", br. 46/2010 - dr. zakon i 40/2011 - dr. Zakon. Član 10

133) Sindikat medija Crne Gore, *Indikator nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara (Crna Gora)*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zN9Zeo>. Pristupljeno: 29.06.2017

134) CEDEM, OEBS, *Socijalni položaj novinarske profesije u Crnoj Gori*, 2014. Dostupno na: <https://goo.gl/d3EyV4>. Pristupljeno: 03.07.2017.



135) Predrag Nikolić. "IZBOR GENERALNOG DIREKTORA RTCG: Međ' javom i međ' snom", *Monitor*, 17.03.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Jmng3k>. Pristupljeno: 07.07.2017.

136) F. Rakonjac., "Ispitati eventualne nepravilnosti", *RTCG portal*, 26.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/PWfuK4>. Pristupljeno: 07.07.2017.

137) OSCE, ODIHR, Konačni izvještaj posmatračke misije OSCE/ODIHR, Varšava, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/LrCbYM>. Pristupljeno: 04.07.2017.

138) Predrag Nikolić, "IZBOR GENERALNOG DIREKTORA RTCG: Međ' javom i međ' snom", *Monitor*, 17.03.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Jmng3k>. Pristupljeno: 07.07.2017.

139) Brankica Petković, Saša Panić i Sandra B. Hrvatinić, *Comparing models and demanding reforms of Public service media*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/MmYnCw>. Pristupljeno: 03.07.2017.

140) F. Rakonjac., "Ispitati eventualne nepravilnosti", *RTCG portal*, 26.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/PWfuK4>. Pristupljeno: 07.07.2017.

141) CDT, *Parlamentarni izbori 2016., završni izvještaj*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Wywt7>. Pristupljeno: 07.07.2017.

imenovanja Savjeta ne garantuje njegovu nezavisnost. Savjet imenuje i razrješava Skupština. Ovo rješenje je često bilo kritikovano od opozicionih partija i predstavnika civilnog društva zbog rizika od politizacije ovog tijela. Dodatno, postojale su optužbe za politički uticaj prilikom imenovanja direktora.

Prilikom posljednjeg izbora za generalnog direktora RTCG-a, kandidati su u svojim programima najčešće isticali ono što je i u javnosti prepoznato kao postojan problem u funkcionisanju javnog servisa – nezavisnost, objektivno informisanje, digitalizacija, sistematizacija radnih mjesta...<sup>135</sup>

Problem nezavisnosti RTCG-a proističe i iz činjenice da se finansira većim dijelom iz budžeta. Posljednjim izmjenama Zakona je učinjen korak u obezbjeđivanju finansijske održivosti javnog servisa, kroz novi model finansiranja od 0,3% BDP-a. Javni servis je u 2016. poslovao sa gubitkom od 1,7 miliona eura. U RTCG-u kao udar na budžet vide dugovanja prema Radio-difuznom centru za emitovanja, jer na osnovu presude treba da isplate 2,4 miliona eura<sup>136</sup>.

Kada je riječ o uređivačkoj politici RTCG-a, česte su bile optužbe javnosti da radi u funkciji partije na vlasti. Zato su opozicione partije su formiranje Vlade izbornog povjerenja prošle godine uslovile promjenom uređivačkog tima RTCG-a. Iz tog razloga direktorica televizije, urednica informativnog programa i šefica deska su podnijele ostavke.

Nakon smjene redakcije RTCG-a, pojedini sagovornici Posmatračke misije OSCE/ODIHR pohvalili vidljive promjene u uređivačkoj politici<sup>137</sup>.

U RTCG-u ima oko 740 stalno zaposlenih i blizu 40 honoraraca<sup>138</sup>. Međutim, već godinama se ističe potreba za racionalizacijom broja zaposlenih u javnom servisu. Ilustracije radi, gotovo polovina budžeta javnog servisa u 2015. godini je bila opredjeljena za plate zaposlenih<sup>139</sup>. Problem nedolaska zaposlenih na posao je prepoznat i od sadašnje direktorice RTCG-a koja je to identifikovala kao jedan od glavnih problema u kadrovskoj politici.

Savjet RTCG je usvojio novu sistematizaciju koja predviđa 752 radna mjesta. Pojedini članovi Savjeta mišljenja su da bi idealan broj zaposlenih bio 650<sup>140</sup>.

U toku predizborne kampanje, RTCG se pridržavala zakonske obaveze besplatnog i ravnopravnog predstavljanje podnosilaca potvrđenih izbornih lista<sup>141</sup>. RTCG se suzdržavala uredničkog praćenja aktivnosti kampanje, usled čega je OESC/ODIHR preporučio da "javni mediji učine dodatne napore za aktivno praćenje kampanje na nepristrasan i profesionalan način,

umjesto oslanjanja na materijale koje dostavljaju političke stranke”<sup>142</sup>.

Eksperti koji su učestvovali u istraživanju, konstatuju da je, i nakon parlamentarnih izbora i izbora novog rukovodstva, evidentan pomak u uređivačkoj politici RTCG-a koji je konstantno bio pod optužbama političke pristrasnosti.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,40.*

## Napadi i zastrašivanje novinara

U posljednje tri godine policija je zabilježila 33 slučaja napada na novinare. Od toga, 19 slučajeva je procesuirano, 12 je i dalje u toku, a u dva slučaja su odbačene prijave<sup>143</sup>. Novinari su bili meta napada a nijesu rijetki slučajevi i napada na imovinu medija. Usljed razvoja društvenih medija prijetnje medijima stižu putem Facebooka, Twittera, ali i na direktan način.

*Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,52.*

Napadi su redovno prijavljivani nadležnim organima, ali je njihovo rješavanje je sporo. Postoji veliki broj slučajeva u kojima su naručioc i izvršioci napada na novinare još uvijek nepoznati<sup>144</sup>.

Vlada je formirala Komisiju za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napada na imovinu medija koju su činili predstavnici institucija, NVO-a i medija. Prvi mandat ove komisije trajao je od 2013. do 2015. godine. Komisija nije ispunila svoje zadatke, a razlozi za neuspjeh koji se navode su različiti - od polarizacije članova sa strane vlade i sa strane civilnog društva<sup>145</sup>, do nepostajanja političke volje za stvaranje uslova za rastvjetljavanje napada i kažnjavanja odgovornih, i institucionalne opstrukcije usljed neposjedovanja pristupa relevantnim podacima<sup>146</sup>.

Upitno je funkcionisanje Komisije u novom mandatu<sup>147</sup>. Naime, Komisija na vrijeme nije započela svoj rad zbog nepostojanja dozvola za pristup tajnim podacima<sup>148</sup>. U Nezvaničnom radnom dokumentu vladavine prava se konstatuje da su članovi Komisije dobili dozvole za pristup tajnim podacima i da bi komisija sada trebala da intenzivira svoj rad. Takođe, Komisija je formirala četiri odbora za rad na odvojenim većim slučajevima<sup>149</sup>.

Skupština je u junu 2016. donijela Odluku o obrazovanju Privremenog parlamentarnog odbora za nadzor nad istragama slučajeva ugrožavanja bezbjednosti novinara i medijskih kuća. Rad ovog odbora nije dao vidljive rezultate. U novom sazivu parlamenta taj odbor nije formiran.

142) OSCE, ODIHR, Konačni izvještaj posmatračke misije OSCE/ODIHR, Varšava, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/LrCbYM>. Pristupljeno: 04.07.2017.

143) Sindikat medija Crne Gore, "Za 3 godine 33 slučaja napada na novinare", 14.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/odxWWb>. Pristupljeno: 07.07.2017.

144) Ubistvo glavnog i odgovornog urednika lista Dan ostaje nerazsvjetljeno još od 2004. godine.

145) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 29.06.2017.

146) "Nikola Marković: Suočavamo se sa institucionalnim i opstrukcijama izvršne vlasti", *Mina*, 04.01.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/5i8jZu>. Pristupljeno: 07.07.2017.

147) Komisija je ponovo uspostavljena u junu 2016. godine.

148) Vlada Crne Gore, Izvještaj o radu Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija za period od 23. septembra 2016. godine - 23. januara 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/zKPQEF>. Pristupljeno: 07.07.2017.

149) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 07.07.2017.



## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Crna Gora ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali postoji još niz ozbiljnih zadataka o obaveza koje treba ispuniti na ovom putu. I pored ostvarenih pomaka, napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije, vladavine prava i ljudskih prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije, mediji, borba protiv organizovanog kriminala, reforma javne uprave i ljudska prava. U prvom dijelu našeg istraživanja objavljujemo podatke za prve tri oblasti. Svaka oblast se sastoji od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi.

Analiza ima za cilj procjenu nivoa spremnosti **1)** sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda **2)** analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti razvijen je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, a razvijeni su kao naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 168.

Prvi dio istraživanja za oblasti pravosuđe, korupcija i mediji je sprovedeno u periodu od februara do jula kombinovanjem upitnika i standardizovanih intervjua sa crnogorskim ekspertima (predstavnicima NVO-a, medija, analitičarima, profesorima i sl.) za određene teme tj. za navedene oblasti. Intervjui su sprovedeni u cilju dopune i objašnjenja ocjena eksperata. Dodatno, istraživački tim CDT-a je analizirao izvještaje domaćih i međunarodnih institucija i organizacija koje se bave ovim temama, prikupljao zvanične državne podatke i slao upitnike institucijama u cilju dobijanja dodatnih informacija.

U cilju objektivne evaluacije, predstavnici državnih institucija nijesu direktno uključeni u istraživanje, osim kao pružaoci zvaničnih informacija i podataka koji su bili važan izvor za analizu i zaključke.

U prvom dijelu našeg istraživanja učestvovalo je 24 eksperta/kinje.

Eksperti su ocijenili svaki od indikatora na osnovu petostepene ordinalne skale (stepen slaganja sa tvrdnjama koje opisuju stanje u svakoj od istraživanih oblasti i podoblasti).

## LITERATURA

### Istraživanja i naučni članci

1. Akcija za ljudska prava (HRA), Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), *Izveštaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2014- 2016*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/VqEC5H>. Pristupljeno: 19.06.2017.
2. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems; Efficiency and quality of justice*, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (2014 data). Dostupno na: <https://goo.gl/iML3m3>. Pristupljeno: 26.06.2017.
3. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), *Parlamentarni izbori 2016., završni izvještaj*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Wywqt7>. Pristupljeno: 07.07.2017.
4. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), *Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WNWzq1>. Pristupljeno: 13.06.2017.
5. Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Misija u Crnoj Gori, Socijalni položaj novinarske profesije u Crnoj Gori, 2014. Dostupno na: <https://goo.gl/d3EyV4>. Pristupljeno: 03.07.2017.
6. Centar za građansko obrazovanje (CGO), *Jednake šanse za sve medije u Crnoj Gori*, godišnji izvještaj za 2016., Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/G85sy3>. Pristupljeno: 04.07.2017.
7. Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), "Informisanost građana o zviždačima i motivacija da se prijavi korupcija". Dostupno na: <https://goo.gl/t4jzB8>. Pristupljeno: 16.06.2017.
8. IREX, *Media Sustainability Index 2017*, Vašington, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Dx4dCu>. Pristupljeno: 04.07.2017.
9. Media Cricle projekt, *Indeks klijentelizma u medijima*, 15.12.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/fLfD3p>. Pristupljeno: 04.07.2017.
10. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/tT29k4>. Pristupljeno: 20.06.2017.
11. Petković, Brankica, Saša Panić i Sandra B. Hrvatinić, *Comparing models and demanding reforms of Public service media*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/MmYnCw>. Pristupljeno: 03.07.2017.
12. Sindikat medija Crne Gore, *Indikator nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara (Crna Gora)*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zN9Zeo>. Pristupljeno: 29.06.2017.
13. Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, Građanska alijansa, *Izveštaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu, Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/ELsKqU>. Pristupljeno: 30.06.2017.
14. World Bank Group, *Analysis of Human Resources Management in the Montenegrin Judiciary*. World Bank, Washington, DC. Dostupno na: <https://goo.gl/QviFmu>. Pristupljeno: 03.07.2017.

### Zakoni, izvještaji i javni dokumenti

1. Agencija za elektronske medije Crne Gore. Izvještaj o radu Agencije za elektronske medije za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/knHLBo>. Pristupljeno: 28.06.2017.
2. Agencija za elektronske medije. Odluka o raspisivanju javnog konkursa za raspodjelu sredstava iz Fonda Agencije za pomoć komercijalnim radio emiterima od 05.05.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NN3fgr>. Pristupljeno: 07.07.2017.
3. Agencija za elektronske medije. Zapisnik sa 162. sjednice AEM (broj: 01-522/1), održane 13.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/MquZcu>. Pristupljeno: 29.06.2017.
4. Agencija za sprječavanje korupcije. I kvartalni izvještaj. Izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2017. godinu (zbirni podaci – tromjesečni period). Dostupno na: <https://goo.gl/25WczC>. Pristupljeno: 14.06.2017.
5. Agencija za sprječavanje korupcije. Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/oSX5BA>. Pristupljeno: 14.06.2017.
6. Agencija za sprječavanje korupcije. Mišljenje o potrebi izmjena i dopuna člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl.list CG” br. 53/14). Dostupno na: <https://goo.gl/uwcy4m>. Pristupljeno: 10.06.2017.
7. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/qzcpwk>. Pristupljeno: 01.06.2017.
8. Akcija za ljudska prava (HRA), Predlog izmjena i dopuna Zakona o medijima (“Sl. list RCG”, br. 51/02 i 62/02, sl. list cg 46/10), 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/pnRjvJ>. Pristupljeno: 29.06.2017.
9. Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/nFUtGB>. Pristupljeno: 16.06.2017.
10. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Izvještaj o radu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/E38ko7>. Pristupljeno: 27.06.2017.
11. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Sprovedene aktivnosti obuka 1. januar 2017 – 12. jul 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/oAaE8j>. Pristupljeno: 10.07.2017.
12. Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 12.06.2017.
13. Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblasti poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 27.06.2017.
14. Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore. Odluka o I raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2017. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/qVaLgD>. Pristupljeno: 06.07.2017.
15. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Dostupno na: <https://goo.gl/xQiQ7z>. Pristupljeno: 18.06.2017.
16. Krivični zakonik Crne Gore, *Sl. list RCG*, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015 i 58/2015 - dr. zakon.

17. Ministarstvo kulture. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva kulture za 2016 godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/VdEYjS>. Pristupljeno: 27.06.2017.
18. Ministarstvo kulture. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima. Dostupno na: <https://goo.gl/Dj1mKa>. Dostupno na: 29.06.2017.
19. Odgovor Sudskog savjeta na zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) za slobodan pristup informacijama. Zahtjev br. 17/111428 od 11.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/aBV63W>. Pristupljeno: 10.07.2017.
20. OSCE, ODIHR, Konačni izvještaj posmatračke misije OSCE/ODIHR, Varšava, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/LrCbYM>. Pristupljeno: 04.07.2017.
21. Skupština Crne Gore. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o medijima; Amandmani na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/zxefbQ>; <https://goo.gl/6snZ26>. Pristupljeno: 29.06.2017.
22. Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu Specijalnog državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/hzxoY4>. Pristupljeno: 19.06.2017.
23. Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/ixjnPp>. Pristupljeno: 04.07.2017.
24. Sudski savjet. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ph5FXH>. Pristupljeno: 05.07.2017.
25. Tabela sa bilansima ostvarenih rezultata koja prati izvještaje o sprovođenju akcionog plana za poglavlja 23 i 24. Slučajevi korupcije 2009-2016. Dostupno na: <https://goo.gl/N5SDhW>. Pristupljeno: 15.06.2017.
26. Tužilački savjet. Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2015. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/5FoP2C>. Pristupljeno: 07.07.2017.
27. Tužilački savjet. Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/JumwSR>. Pristupljeno: 07.07.2017.
28. Venice Commission. Final Opinion on the revised Draft Law on Special Public Prosecutor's Office of Montenegro adopted by the Venice commission at its 102nd plenary session. Dostupno na: <https://goo.gl/jQ5cfu>. Pristupljeno: 18.06.2017.
29. Vlada Crne Gore. Ekspoze mandataru za sastav Vlade CG Duška Markovića na sjednici Skupštine CG, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/NKDNWG>. Pristupljeno: 28.06.2017.
30. Vlada Crne Gore. Informacija o pomoći komercijalnim i lokalnim radio i TV emiterima, usvojena na 15. sjednici Vlade Crne Gore od 02.03.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/se4ywd>. Pristupljeno: 06.07.2017.
31. Vlada Crne Gore. Izvještaj o radu Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija za period od 23. septembra 2016. godine – 23. januara 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/zKPQEF>. Pristupljeno: 07.07.2017.
32. Vlada Crne Gore. Izvještaj o realizaciji mjera iz Plana praćenja implementacije Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, za period septembar 2016 – februar 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/4QJ2FX>. Pristupljeno: 13.06.2017.



33. Vlada Crne Gore. Polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 23. poglavlje za period jul – decembar 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Yf9GvU>. Pristupljeno: 05.06.2017.
34. Zakon o elektronskim medijima, *Sl. list CG*, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 53/2011, 6/2013 i 55/2016.
35. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, *Sl. list CG*, br. 52/2014, 76/2015 - odluka US i 83/2016.
36. Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, broj 58/2015.
37. Zakon o javnim nabavkama, *Sl. list CG*, br. 42/2011, 57/2014, 28/2015 i 42/2017.
38. Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 79/2008, 45/2012, 43/2016 - odluka US i 54/2016.
39. Zakon o manjinskim pravima i slobodama, *Sl. list RCG*, br. 31/2006, 51/2006 - odluka US i 38/2007 i "Sl. list CG", br. 2/2011, 8/2011 - ispr. i 31/2017
40. Zakon o medijima, *Sl. list RCG*, br. 51/2002 i 62/2002 i "Sl. list CG", br. 46/2010 - dr. zakon i 40/2011 - dr. Zakon.
41. Zakon o sprječavanju korupcije, *Sl. list CG*, br. 53/2014 i 42/2017 – odluka US.
42. Zakon o slobonom pristupu informacijama, *Sl. list CG*, br. 44/2012 i 30/2017.
43. Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. 10/2015 i 53/2016
44. Zakonu o zaštiti uzubunjivača, *Sl. glasnik RS*, br. 128/2014

#### Novinarski članci

1. K.I. „Medenica: Sudije moraju da znaju da će odgovarati za nerad i propuste“, *Dnevni list „Pobjeda“*, 11.05.2017.
2. Krsmanović, K., Intervju: Predsjednik Sudskog savjeta Mladen Vukčević "Garancija vladavine prava je stručan i plaćen sudija", *Dnevni list "Pobjeda"*, 05.02.2017.
3. Krsmanović, K., "Propisi će otjerati sudije", *Dnevni list "Pobjeda"*, 15.01.2017.
4. N.Đ. "Konkurs na sudu", *Dnevni list "Pobjeda"*, 04.jul 2017.
5. Nikolić, Predrag, "IZBOR GENERALNOG DIREKTORA RTCG: Međ' javom i međ' snom", *Monitor*, 17.03.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Jmnnq3k>. Pristupljeno: 07.07.2017.

#### Internet izvori

1. Boričić, Maja, "Ne glasam kao Medenica, sudije biram po savjesti", *Vijesti online*, 09.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/CGDctj>. Pristupljeno: 30.06.2017.
2. Čadenović, Ivan, Mila Radulović, «Dupli aršini za vladine partnere i nezavisne medije», *Vijesti online*, 01.04.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NM2htY>. Pristupljeno: 04.07.2017.
3. Čadenović, Ivan, "Đurović pisao Skupštini: Pink i Prva krše zakon, AEM čuti", *Vijesti online*, 13.06.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/NZR6K>. Pristupljeno: 28.06.2017.
4. Pozdravni govor predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice povodom Dana crnogorskog sudstva, 29.10.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/kwE9UD>. Pristupljeno: 03.07.2017.

5. Rakonjac, F., "Ispitati eventualne nepravilnosti", *RTCG portal*, 26.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/PWfuK4>. Pristupljeno: 07.07.2017.
6. Radulović, Mila, "Ana Đukanović tužila članove Sudskog savjeta", *Vijesti online*, 18.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Zm2VxS>. Pristupljeno: 30.06.2017.
7. Radulović, Mila, "Lacmanović: Organi vlasti kriju podatke, navodno tajne", *Vijesti online*, 09.02.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WZX8Vw>. Pristupljeno: 20.06.2017.
8. Radulović, Mila, "Sudije Osnovnog suda upozoravaju: Bez plata i stanova zaboravite 23. Poglavlje", *Vijesti online*, 30.05.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/gwBqvM>. Pristupljeno: 30.06.2017.
9. Radulović, Zoran, "PRESUDOM POTVRĐENO DA „UMJETNIČKI DOJAM“ MOŽE ODLUČIVATI KOD IZBORA SUDIJA: Vesna Medenica – Ana Đukanović 1:0", *Prelistaj.me*, 27.09.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/VLVusn>. Pristupljeno: 30.06.2017.
10. Sindikat medija Crne Gore, "Za 3 godine 33 slučaja napada na novinare", 14.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/odxWWb>. Pristupljeno: 07.07.2017.
11. Sudski savjet. Saopštenje sa VIII sjednice Sudskog savjeta. Dostupno na: <https://goo.gl/gQL5it>. Pristupljeno: 10.07.2017.
12. "Nikola Marković: Suočavamo se sa institucionalnim i opstrukcijama izvršne vlasti", *Mina*, 04.01.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/5i8jZu>. Pristupljeno: 07.07.2017.
13. "U sudstvu i tužilaštvu nezadovoljni budžetom", *Mina*, 08.12.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/ZrqUzd>. Pristupljeno: 26.06.2017.

**Istraživački centar CDT-a (IC)** je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

**IC** se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

**IC** je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

#### **Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i CG 2017**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvršne-vlasti-u-regionu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

#### **Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u CG i regionu**

<https://www.cdtmn.org/2017/06/20/otvorenost-opstina-na-niskom-nivou/>

#### **Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove**

[https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove\\_final.pdf](https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf)

#### **Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore**

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

#### **Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora**

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

#### **ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti**

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

#### **Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjeha vladinih politika**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

#### **Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-prakticne-politike/>

### **CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU**

**Adresa:** Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

**Tel:** +382 20 234 522

**Email:** cdtmn@t-com.me

**Website:** [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)