

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru

Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava

Datumi održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 26 - 27. mart 2012.

Bilateralni sastanak: 30 – 31. maj 2012.

I. Sadržaj poglavlja

Shodno članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija se temelji na principima ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Ovo su zajednički principi svih zemalja članica a moraju ih poštovati države kandidati. Oblast slobode, bezbjednosti i pravde uspostavljena je članom 3(2) Ugovora o Evropskoj uniji i članom 67(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Politike EU u oblasti pravosuđa i temeljnih prava imaju za cilj očuvanje i dalji razvoj Unije kao područja slobode, bezbjednosti i pravde. Princip vladavine prava i pravo na pravično suđenje, kako je definisano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 47 Povelje o temeljnim pravima Evropske unije, predviđaju da pravosuđe mora biti nezavisno i nepristrasno. To zahtijeva snažnu posvećenost eliminisanju spoljnih uticaja na pravosuđe i obezbjeđivanju finansijskih sredstava i obuka. Moraju postojati pravne garancije za postupak pravičnog suđenja. Takođe, države članice moraju se efektivno boriti protiv korupcije budući da ona predstavlja prijetnju stabilnosti demokratskih institucija i vladavini prava.

Član 83(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa nadležnost Unije da uspostavi minimum pravila za definisanje krivičnih djela i sankcija u oblasti korupcije. Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. i Konvencija izrađena na osnovu člana K.3 (2)(c) ugovora o Evropskoj uniji o borbi protiv korupcije koja uključuje funkcionere Evropskih zajednica ili funkcionere država članica Evropske unije iz 1997. impliciraju da su za borbu protiv korupcije neophodne "efektivne, proporcionalne i odvrćajuće" kazne krivičnog zakona. Neophodan je čvrst pravni okvir kao i pouzdane institucije da se podrži koherentna politika prevencije i sprečavanja korupcije.

U skladu s članom 6 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i sudskom praksom Suda pravde Evropske unije, Unija poštuje temeljna prava kako je garantovano Poveljom o temeljnim pravima Evropske unije i, s obzirom da proističu iz zajedničke ustavne tradicije zemalja članica, kao opšte principe prava EU. Tako su institucije Unije obavezne da ih poštuju pri vršenju svojih dužnosti a države članice u sprovođenju prava EU (član 51 Povelje o temeljnim pravima Evropske unije). Zaštita temeljnih prava podrazumijeva tradicionalna građanska prava, kao što su pravo na život, zabrana mučenja i ponižavajućeg postupanja, pravo na bezbjednost i slobodu koja nameće stroge granice u pretkrivičnom pritvoru, slobodu vjeroispovijesti, slobodu govora i slobodu okupljanja i udruživanja. Evropska unija takođe štiti temeljna prava na privatni život i garantuje zaštitu ličnih podataka, prvenstveno kroz Direktivu 95/46/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o zaštiti pojedinaca u pogledu procesuiranja ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, Okvirnu odluku 2008/977 o zaštiti ličnih podataka procesuiranih u okviru saradnje policije i sudstva u krivičnim pitanjima i direktivu 2002/58/EZ koja se tiče zaštite ličnih podataka i zaštite privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama). Pravna tekovina Evropske unije takođe sadrži garancije osiguranja jednakosti. Opšta zabrana disriminacije postoji po više osnova; mora se osigurati jednakost žena i muškaraca; mora se poštovati vjerska i jezička raznolikost. Štaviše, prava djece posebno je posebno zaštititi; sadržaj ovih prava može se naći u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima djeteta koju su ratifikovale sve države članice. U skladu s članom 21 Povelje

EU o temeljnim pravima, pripadnici nacionalnih manjina ne smiju biti diskriminirani. Na kraju, pravna tekovina EU u oblasti temeljnih prava sadrži više važnih pravosudnih garancija.

Prava građana EU uključuju pravo glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament i na opštinskim izborima; pravo slobodnog kretanja i boravka u Evropskoj uniji i i diplomatsku i konzularnu zaštitu.

II. Usklađenost države i kapaciteti za sprovođenje

U ovom dijelu dat je pregled informacija koje je dostavila Crna Gora kao i diskusije na sastanku analitičkog pregleda.

Crna Gora je naznačila da prihvata pravnu tekovinu Evropske unije koja se odnosi na pravosuđe i temeljna prava. Crna Gora je naglasila da su određeni djelovi pravne tekovine iz ove oblasti već preneseni. Istovremeno, Crna Gora je istakla da su neophodni dalji napori, naročito u izgradnji solidnog bilansa ostvarenih rezultata.

II. a Pravosuđe

Crnogorsko sudstvo organizovano je kao trostepeni sudski sistem. Čine ga 15 osnovnih sudova, dva viša suda, Apelacioni sud i Vrhovni sud. Takođe uključuje dva privredna suda i Upravni sud. Sudsku vlast vrše sudije (ukupno 262) koje podržava administrativno osoblje (1084 zaposlenih). Osnovni sudovi postupaju kao prvostepeni organi i nadležni su za krivična, građanska i pitanja iz oblasti rada, kao i za postupke izvršenja. Viši sudovi postupaju kao prvostepeni u predmetima krivičnih djela koja se kažnjavaju zatvorskom kaznom u trajanju od preko 10 godina i u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Viši sudovi postupaju kao drugostepeni u predmetima po žalbi na odluke osnovnih sudova. Privredni sud je prvostepeni sud u privrednim pitanjima, uključujući sporove između Crne Gore i stranih preduzeća. Apelacioni sud ima nadležnost na cijeloj teritoriji Crne Gore i odlučuje o žalbama na prvostepene odluke viših sudova i privrednih sudova i odlučuje u konfliktima nadležnosti između osnovnih sudova, viših sudova i privrednih sudova. Upravni sud ima nadležnost da odlučuje o upravnim sporovima i o vanrednim pravnim ljekovima u prekršajnim postupcima. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. On obezbjeđuje jednoobraznu primjenu zakona u sudovima. Vrhovni sud je trećestepeni sud u predmetima po žalbi protiv odluka viših sudova, Apelacionog suda i Upravnog suda. On odlučuje o vanrednim pravnim ljekovima protiv odluka drugih sudova i o pitanjima teritorijalne nadležnosti. Ustavni sud odlučuje o usklađenosti zakona s Ustavom i s ratifikovanim međunarodnim sporazumima kao i o tome da li Predsjednik krši Ustav.

Tužilaštvo ima generalno sličnu strukturu kao sudski sistem. Na čelu svakog tužilaštva je državni tužilac koji je podržan od strane jednog ili više zamjenika tužioca. Specijalno odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, finansiranja terorizma i ratnih zločina je osnovano pri Vrhovnom državnom tužilaštvu. Ukupno ima 109 tužilaca od kojih su 17 državni tužioci a 92 su zamjenici državnih tužilaca.

Nezavisnost

Podjela vlasti u Crnoj Gori definisana je članom 11 Ustava. Član 118 Ustava i član 3 Zakona o sudovima sadrže princip nezavisnosti sudija. Član 118 Ustava predviđa da su u vršenju svojih službenih dužnosti sudije dužne poštovati samo Ustav, zakone i međunarodne sporazume. Princip nezavisnosti sudija takođe je predviđen ovom odredbom. Shodno članu 134 Ustava i članu 3 Zakona o državnom tužilaštvu, državno tužilaštvo je nezavisan državni organ s nadležnošću i obavezom da goni počiniocima krivičnih djela. U vršenju svoje dužnosti državno tužilaštvo biće vođeno samo Ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima.

Član 128 Ustava predviđa da Sudski savjet bira i razrješava sudije, predsjednike sudova i sudije-porotnike. Postupak imenovanja podrazumijeva oglašavanje radnog mjesta od strane Sudskog savjeta na predlog predsjednika sudova. Prijave se šalju Sudskom savjetu koji formira svoje mišljenje tražeći informacije od, između ostalog, suda u kom je kandidat radio kao pripravnik ili u drugom svojstvu. Mišljenje se traži od direktno višeg suda za unaprijeđene sudije. Procedura izbora kandidata koji se biraju po prvi put za mjesto sudije razlikuje se od postupka koji se primjenjuje za unaprijeđene sudije. U drugom slučaju, Sudski savjet vrši samo razgovor s kandidatima koji ispunjavaju kriterijume za odabir. Međutim, kada su u pitanju kandidati koji se biraju za sudije po prvi put, prije intervjua Sudski savjet, preko Komisije za sprovođenje pismenog testiranja¹, sprovodi anonimno pismeno testiranje. Odluka Sudskog savjeta o izboru sudija je konačna a protiv nje se može pokrenuti upravni postupak. U skladu s članom 124 Ustava, Skupština bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda na predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade. Predsjednika i sudije Ustavnog suda bira i razrješava Skupština, u skladu s članom 82 Ustava.

Sudija može biti razriješen funkcije samo na osnovu sudske odluke, kada ostvari uslove za starosnu penziju ili na sopstveni zahtjev. Sudija ne može biti premješten protiv svoje volje osim u slučaju reorganizacije sudova. Sudije uživaju funkcionalni imunitet, u skladu s Ustavom².

Shodno članu 135 Ustava, Skupština bira na period od pet godina i razrješava Vrhovnog državnog tužioca i državnog tužioca uzimajući u obzir neobavezujuću preporuku Tužilačkog savjeta. Tužilački savjet oglašava slobodno radno mjesto. Prijave se dostavljaju Tužilačkom savjetu koji formira mišljenje tražeći informacije od ranijih poslodavaca. Tužilački savjet takođe sprovodi intervju u cilju procjene znanja kandidata i kapaciteta za vršenje tužilačke funkcije³. U postupku za prvo imenovanje zamjenika tužioca primjenjuju se ista pravila kao u postupku za odabir sudija koji se biraju po prvi put. Tužilački savjet bira i razrješava zamjenika tužioca⁴. Funkcija državnog tužioca je stalna. Ipak, odstupanje od pomenutog pravila podrazumijeva da se zamjenici osnovnih tužilaca biraju na period od tri godine kada se biraju prvi put. Državni tužioci i njihovi zamjenici ne mogu biti premješteni protiv svoje volje osim u slučaju reorganizacije Tužilaštva. Oni takođe uživaju funkcionalni imunitet⁵.

¹ Komisiju čine tri člana Sudskog savjeta.

² Član 122

³ Kriterijumi za imenovanje državnih tužilaca i njihovih zamjenika definisani su članovima 33a-33c Zakona o državnom tužilaštvu.

⁴ Član 26 Zakona o državnom tužilaštvu

⁵ Član 137 Ustava

Sudski savjet i Tužilački savjet su takođe odgovorni za disciplinska pitanja za sudije odnosno tužioce. Aktivnosti koje podliježu disciplinskom postupku i sam disciplinski postupak definisani su zakonom.

U skladu s članom 127 Ustava, Sudski savjet ima predsjednika i devet članova. Predsjednik Vrhovnog suda jeste predsjednik Savjeta. Sastav Sudskog savjeta čine: četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, dva ugledna pravnika koja imenuje i razrješava predsjednik Crne Gore, dva poslanika i ministar pravde. Konferenciju sudija čine sve sudije i predsjednici sudova. Sudski savjet je tijelo koje je odgovorno za izbor, imenovanje, napredovanje, razrješenje i disciplinske mjere koje se tiču sudija. Sekretarijat Sudskog savjeta čine 29 zaposlenih a budžet Sudskog savjeta za 2012. godinu iznosi 546.250 eura.

Skupština imenuje Tužilački savjet, na predlog Vrhovnog državnog tužilaštva, na period od četiri godine, u skladu s članom 136 Ustava. Trenutno, Savjet ima deset članova od kojih su šest tužioc i ili zamjenici tužilaca, jedan profesor prava, dva ugledna pravnika i jedan predstavnik Ministarstva pravde. Vrhovni državni tužilac je predsjednik Tužilačkog savjeta. Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjen je 2011. godine što je dovelo do izmjena odredaba koje se odnose na sastav Tužilačkog savjeta. Shodno izmijenjenom zakonu, Savjet ima predsjednika i deset članova. Pet članova se bira iz redova tužilaca i zamjenika tužilaca, četiri iz reda uglednih pravnika⁶ a jedan član je predstavnik Ministarstva pravde. Vrhovni državni tužilac je takođe član Tužilačkog savjeta ali ne može imati funkciju predsjednika. U smislu administrativnih kapaciteta, Tužilački savjet ima samo jednog zaposlenog. Budžet Tužilačkog savjeta za 2012. godinu iznosi 161.174 eura. Nijedan član Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta nije izuzet, čak ni djelimično, od vršenja svojih redovnih zadataka.

Što se tiče nezavisnosti sudstva, u toku su aktivnosti na usvajanju izmjena i dopuna Ustava koje za cilj imaju dalje unapređenje sudske nezavisnosti, naročito kroz depolitizovano i imenovanje na osnovu zasluga članova Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta i državnih tužilaca. Nakon usvajanja od strane skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo u julu 2012, nacrt izmjena i dopuna Ustava upućen je Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Izmjene i dopune Ustava tiču se sastava Sudskog savjeta, sastava Tužilačkog savjeta, nadležnosti Skupštine u pogledu imenovanja i razrješavanja predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, državnih tužilaca i Tužilačkog savjeta kao i nadležnosti za imenovanje i razrješavanje predsjednika i sudija Ustavnog suda.

Nepriistrasnost

Shodno članu 17 Ustava, svi su pred zakonom isti bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Procesni zakoni predviđaju izuzeće sudija i državnih advokata u slučajevima konflikta interesa.

Nepriistrasnost sudija obezbjeđuje se kroz nasumičnu dodjelu predmeta i pravilima o konfliktu interesa i odredbama o diskvalifikaciji koje su utvrđene zakonom. Predmeti se dodjeljuju sudiji u skladu s dnevnim redom na dan kada je priložen zahtjev za pokretanje

⁶ Dva pravnika se biraju na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine, jedan na predlog predsjednika Crne Gore nakon konsultacija sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda a jedan na predlog Advokatske komore Crne Gore.

sudskog postupka. Zakonom su predviđeni slučajevi kada se dodjeljeni predmet može oduzeti sudiji.

Što se tiče sudske etike, Kodeksi sudske etike za sudije i tužioce usvojeni su 2006. odnosno 2008. godine. Komisije za praćenje usklađenosti s Etičkim kodeksom sudija i tužilaca osnovane su u oktobru 2011. godine. Kako sudije tako i tužioci dužni su da Komisiji za sprečavanje konflikta interesa svake godine prijave svoju imovinu.

Profesionalnost/kompetentnost

U skladu sa Zakonom o obuci u pravosudnim organima, sudije i državni tužioci imaju pravo i obavezu da pohađaju programe stručnog usavršavanja. Obuku sprovodi Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije kao i Sudski savjet i Tužilački savjet. Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije organizovan je kao odvojena organizaciona jedinica pri Vrhovnom sudu Crne Gore. Inicijalna obuka organizuje se za savjetnike koji rade u sudovima ili državnim tužilaštvima kao i za kvalifikovane pravnike koji su položili pravosudni ispit i koji imaju za cilj da postanu sudije ili tužioci. Kontinuirana obuka se organizuje za sudije i tužioce u cilju očuvanja i nadgradnje njihovog znanja i vještina. Pripravnici u sudovima i tužilaštvu odrađuju svoj pripravnički staž na osnovu posebnih programa obuke. Međutim, usljed nedovljnih finansijskih sredstava za kontinuiranu obuku u budžetu Vrhovnog suda Crne Gore, Centar godinama sprovodi kontinuiranu obuku uglavnom u saradnji i uz podršku međunarodnih organizacija. Još uvijek nije uspostavljen sistem ocjenjivanja profesionalnog učinka sudija i tužilaca.

Efikasnost

Na dan 31. decembra 2011. godine, broj zaostalih predmeta u toj godini bio je za oko 4% niži nego u 2010. godini i iznosio je oko 11.500 neriješenih predmeta u svim sudovima u Crnoj Gori. Među ovim neriješenim slučajevima, 38% su parnični predmeti, 8% krivični, 1,5% vanparnični predmeti i 58% izvršenja. Izuzev Osnovnog suda u Podgorici, broj zaostalih neriješenih predmeta se postepeno smanjuje. Mjere za smanjenje broja zaostalih predmeta uključuju: (a) upotrebu alternativnog rješavanja sporova (medijacija); (b) odredbe koje se odnose na suđenje u razumnom roku; i (c) smanjenje broja predmeta izvršenja kroz više mjera kao što je upotreba usluga javnih notara i izvršitelja.

Racionalizacija sudske mreže predstavlja cilj reforme pravosuđa i osnovana je na premisama da (a) postoji prevelik broj sudova u odnosu na veličinu države i broj stanovnika i (b) da postojeća mreža sudova nije ekonomična i da zahtjeva značajna strukturna ulaganja. Izrada nove analize je u toku a rezultati će biti raspoloživi u trećem kvartalu 2012. godine. Za sada ne postoje nikakve podsticajne mjere koje bi doprinijele dobrovoljnoj mobilnosti sudija i tužilaca.

U pogledu uvođenja informatičke tehnologije, crnogorska Vlada je odlučila da podrži Pravosudni informacioni sistem (PRIS) i povezivanje svih pravosudnih institucija u jednu informatičku mrežu na internetu. Sistem obezbjeđuje elektronsku obradu predmeta u svim pravosudnim institucijama uključujući sudove, državna tužilaštva, zatvore i Ministarstvo pravde. Na dan 31. decembra 2011. godine svi premeti su postavljeni na PRIS. Štaviše, u

oktobru 2011, pokrenuta je inicijativa za postavljanje odluka svih sudova na internetsku stranicu Vrhovnog suda⁷. Do sada, Upravni sud i Apelacioni sud su postavili sve svoje odluke.

Reforma pravosuđa

U julu 2007, Vlada je usvojila Strategiju reforme pravosuđa s Akcionim planom za njeno sprovođenje. Strategija i Akcioni plan odnose se na period 2007-2012. Strategija ima za cilj stvaranje nezavisnog, efikasnog i pristupačnog pravosudnog sistema kroz, između ostalog, (a) obradu velikog broja neriješenih premeta; (b) skraćenje sudskog postupka; (c) modernizaciju sudske administracije; (d) racionalizaciju sudske mreže; (e) uspostavljanje sistema alternativnog rješavanja sporova kao i sistema besplatne pravne pomoći, i (f) obezbjeđivanje obrazovanja i stručnog usavršavanja. Osnovana je Komisija za sprovođenje strategije, koju čine Ministar pravde, predstavnici Ministarstva finansija, predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, predstavnik Vijeća za prekršaje, direktor Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, predsjednik crnogorske Advokatske komore i predsjednici udruženja sudija i državnih tužilaca. Osnovni zadatak Komisije je praćenje sprovođenja strategije i davanje smjernica. Vlada je, u decembru 2011, usvojila izmjene i dopune Akcionog plana.

II. b Antikorupcija

Međunarodni i nacionalni pravni okvir

Prema crnogorskim organima, nacionalni pravni okvir je usklađen s Krivičnopravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji. Krivični zakonik predviđa krivična djela primanja mita u članu 423, davanja mita u članu 424, uzimanja i davanja mita u privrednom poslovanju u članovima 276a i 276b, aktivna i pasivna trgovina uticajem u članovima 422 i 422a, pranja novca u članu 268, zloupotrebe službenog položaja u privrednom poslovanju u članu 276, kompjuterske prevare u članu 352, falsifikovanje dokumenata u članu 412, falsifikovanje službenih dokumenata u članu 414 i prevare u službi u članu 419. Odgovornost pravnih lica za krivična djela regulisana je Zakonom o odgovornosti pravih lica za krivična djela. Ovaj zakon predviđa kazne za pravna lica za krivično djelo koje je počinilo odgovorno lice i to izricanje novčane kazne ili kaznu ukidanja pravnog lica. Kazne predviđene za korupciju u privatnom sektoru iznose od tri mjeseca do pet godina zatvora; za djela s elementima korupcije u javnom sektoru kazna iznosi od šest mjeseci do petnaest godina zatvora. Zakonom se takođe predviđa zaplijena i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću kao i upravljanje oduzetom imovinom⁸.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima predstavlja pravni osnov za Etički kodeks državnih zvaničnika, službenika Skupštine, Vlade i zaposlenih u sudu i tužilaštvu. On takođe sadrži pravila zaštite lica koja prijave korupciju, što je Zakonom o radu prošireno i na privatni sektor. Zakonom o zaštiti svjedoka regulisani su uslovi i postupak obezbjeđenja vansudske zaštite i pomoći svjedoku ukoliko postoji opravdani strah da će svjedočenje u svrhu izvođenja dokaza krivičnog djela svjedoka izložiti stvarnoj i teškoj opasnosti po život, zdravlje, fizički

⁷ www.sudovi.me

⁸ Članovi 112-114 Krivičnog zakonika, članovi 478-489 Zakonika o krivičnom postupku, članovi 35-36 Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela i Zakon o staranju o privremeno ili trajno oduzetoj imovini.

integritet, slobodu ili imovinu. Zaštita i pomoć se mogu, na zahtjev svjedoka, obezbijediti i licima bliskim svjedoku.

Zakon o sprečavanju konflikta interesa, izmijenjen i dopunjen u avgustu 2011, definiše konflikt interesa kao situaciju u kojoj zvaničnik ima privatni interes koji se preklapa s javnim ili privatni interes koji može uticati na nepristrasnost zvaničnika u vršenju njegove/njene javne dužnosti. Zakon takođe predviđa da, pri preuzimanju svojih dužnosti, javni funkcioner podnosi Komisiji za sprečavanje konflikta interesa podatke o imovini, stalnom prihodu i imovini svog supružnika i djece. Takođe, nakon preuzimanja dužnosti javni funkcioner treba da prijavljuje imovinu jednom godišnje. Komisija za sprečavanje konflikta interesa, čije članove imenuje Skupština Crne Gore, odgovorna je za sprovođenje zakona. Crnogorski organi navode da, u cilju unapređenja njene nadzorne uloge Komisiji treba odobriti pristup relevantnim bazama podataka.

Zakon o finansiranju političkih partija usvojen je u decembru 2011. godine. Njime se regulišu nadzorni institucionalni okvir, doprinosi u naturi i određuje gornja granica naknada za članstvo na 10% godišnjeg prihoda člana. Državna revizorska institucija je sada odgovorna za reviziju završnih računa političkih partija i izvještaje o troškovima izborne kampanje dok je Državna izborna komisija zadužena za praćenje sprovođenja drugih aspekata zakona. Ipak, prema crnogoskim organima, potrebno je ojačati administrativni i stručni kapacitet Državne izborne komisije.

Zakon o javnim nabavkama sadrži principe efikasnosti, konkurentnosti i transparentnosti postupaka javnih nabavki; pravila antikorupcije i konflikta interesa; obavezu usvajanja planova javnih nabavki; precizne i jasne kriterijume izbora najpovoljnije ponude; zaštitu javnog interesa i prava strana u postupku javnih nabavki. Zakonom je definisano da korupcija može dovesti do isključenja iz postupka javnih nabavki. U decembru 2011. godine Vlada je usvojila Strategiju i Akcioni plan za razvoj sistema javnih nabavki kao i odluku o osnivanju koordinacionog tijela za praćenje njihovog sprovođenja. U februaru 2012. godine osnovana je Komisija za javne nabavke koja je zadužena za sprovođenje zakona.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je u julu 2012. godine u cilju usklađivanja s Ustavom i Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima. Implementacija novog zakona moraće pokazati da može prevazići nedostatke prethodnog zakona.

Državne institucije i politika

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i akcioni plan za njeno sprovođenje su usvojene u julu 2010. godine. Strategija pokriva period 2010-2014. dok se Akcioni plan odnosi na period 2010-2012. Revidirani Akcioni plan za 2010-2012. je usvojen u julu 2011. i sadrži 109 ciljeva i 372 mjere za 66 institucija/tijela koja izvještavaju. Strategija se odnosi na pitanja korupcije i organizovanog kriminala i uključuje sljedeća poglavlja: prioritete u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala na političkom i međunarodnom nivou; oblasti posebnog rizika (proces privatizacije; javne nabavke; prostorno planiranje; obrazovanje; zdravstvena zaštita; lokalna uprava; civilno društvo; mediji i sport), i sprečavanje korupcije u tijelima za sprovođenje zakona (policija; sudovi; državno tužilaštvo).

Sektorski akcioni planovi za borbu protiv korupcije takođe su usvojeni u sljedećim oblastima: prostorno planiranje i izgradnja, obrazovanje, zdravstvena zaštita i lokalna samouprava. Nacionalna Komisija za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je glavni organ zadužen za međuinstitucionalnu saradnju u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Njeni glavni zadaci su upravljanje, organizovanje, koordinacija i praćenje aktivnosti državnih organa, organa javne uprave i drugih institucija odgovornih za implementaciju Strategije. Komisija je do sada usvojila tri izvještaja o njenom sprovođenju. Statističke podatke o slučajevima s elementima korupcije obrađuje Tripartitna komisija u čijem sastavu se nalaze predstavnici Vrhovnog državnog tužilaštva, Vrhovnog suda i Uprave policije. Uprava za antikorupcijsku inicijativu ima uglavnom konsultativnu ulogu s fokusom na meke mjere prevencije kao što su obrazovanje i podizanje svijesti a takođe djeluje kao Sekretarijat Nacionalne komisije. Komisija za sprečavanje konflikta interesa je takođe aktivna u oblasti sprečavanja korupcije kroz verifikovanje prijave imovine državnih funkcionera. Kada se radi o suzbijanju, broj istraga i presuda za krivična djela s elementima korupcije povećan je sa 8 odnosno 52 u 2009. na 40 odnosno 59 u 2011. godini. Centralno tijelo u borbi protiv korupcije je Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina koje je osnovano u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Nadležnost ovog tijela uključuje krivično gonjenje slučajeva korupcije i organizovanog kriminala, međunarodnu saradnju u ove dvije oblasti i sprečavanje korupcije. Ovo odjeljenje ima ovlaštenje da od državnih tijela i pravnih lica traži informacije, da inicira i vodi ispitivanje u krivičnim predmetima; ono je zaključilo Memorandum o razumijevanju s policijom. Ipak, crnogorski organi su naglasili potrebu unapređenja saradnje između državnih tijela za sprovođenje zakona i relevantnih međunarodnih tijela odnosno EUROJUST-a, SECI-a, Europol a itd.

II. c Temeljna prava

Opšti pregled

Zaštita temeljnih prava u Crnoj Gori je garantovana Ustavom. Dio II Ustava garantuje građanska i politička prava kao i ekonomska, socijalna i kulturna prava. Shodno članu 24 Ustava, ljudska prava i slobode koja su garantovana Ustavom mogu se ograničiti jedino zakonom, u obimu u kojem to dozvoljava Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Član 9 Ustava propisuje da važeći međunarodni ugovori predstavljaju dio unutrašnjeg crnogorskog pravnog poretka i da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom. Crna Gora je ratifikovala izvjestan broj konvencija koje se odnose na ljudska prava (za kompletnu listu vidjeti aneks).

Institucionalni okvir koji je uspostavljen za praćenje situacije u oblasti ljudskih prava obuhvata nedavno osnovano Ministarstvo pravde i ljudskih prava koje ima mandat, između ostalog, da priprema analizu situacije u oblasti ljudskih prava i sloboda u zemlji i usklađenosti domaćih propisa s Ustavom i međunarodnim sporazumima u oblasti ljudskih prava i da predlaže mjere Vladi; Ministarstvo za manjska prava; Ministarstvo rada i socijalnog staranja; Ministarstvo prosvjete i sporta, Ministarstvo kulture i Ministarstvo zdravlja; skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode; Ombudsman u čijoj je nadležnosti zaštita ustavnih i zakonskih

prava građana pred državnim organima i tijelima s javnim ovlaštenjima; Savjet za antidiskriminaciju, Kancelariju za rodnu ravnopravnost, Centar za socijalni rad; savjeti za socijalno staranje i za lica s invaliditetom; Savjet za dječija prava i Agencija za zaštitu ličnih podataka. Što se tiče manjina, institucionalni okvir takođe uključuje Centar za zaštitu i razvoj kultura manjina i savjete nacionalnih manjina koji su zvaničan kanal komunikacije između manjina i Vlade.

Ljudska prava

- ***Ljudsko dostojanstvo***

Ljudsko dostojanstvo je osnovni princip u crnogosrkom pravnom okviru, koje je eksplicitno garantovano članom 28 Ustava. Ovaj princip sadržan je u svim propisima o temeljnim pravima i ima za cilj prepoznavanje vrijednosti svake osobe kao i podsticanje jednakih prava. Član 17 Ustava predviđa principe jednakosti i nediskriminacije.

- ***Pravo na život i integritet ličnosti***

U skladu s članom 26 Ustava, u Crnoj Gori je zabranjena smrtna kazna. Kazne zatvora definisane su članovima 143-150 Krivičnog zakonika za sljedeća krivična djela protiv života: ubistvo, teško ubistvo, ubistvo na mah, ubistvo djeteta pri porođaju, lišenje života iz samilosti, navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu i nezakonit prekid trudnoće.

Član 28 Ustava štiti mentalni i fizički integritet.

- ***Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja***

Shodno članu 28 Ustava, niko ne smije biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju a u skladu s članom 31 zabranjen je svaki oblik mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg ponašanja nad licem koje je lišeno slobode ili čija je sloboda ograničena.

Crna Gora je ratifikovala Evropsku konvenciju protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ponašanja ili kažnjavanja s protokolima uz Konvenciju 1 i 2 kao i Konvenciju UN protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ponašanja ili kažnjavanja.

Nanošenje fizičkog ili mentalnog bola ili patnje u cilju dobijanja informacija ili priznanja zabranjeno je članom 11 Krivičnog zakonika. Okrutno i ponižavajuće ponašanje predstavlja element bića više krivičnih djela. U pogledu zaštite zatvorenika i pritvorenika, Zakonik o krivičnom postupku (član 182) propisuje da se pritvor izdržava u uslovima koji ne vrijeđaju dostojanstvo pritvorenika.

- ***Zabrana ropstva, ropskog položaja i prinudnog rada***

U skladu s članom 28 Ustava, niko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju. Prinudni rad je zabranjen članom 63. Štaviše, članom 62 definisano je da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja i na pravične i humane uslove rada.

Pitanja koja se odnose na radno pravo obrađuju se u XIX poglavlju - Socijalna politika i zapošljavanje; pitanja koja se odnose na trgovinu ljudima obrađuju se u XXIV poglavlju – Pravda, sloboda i bezbjednost.

- **Poštovanje privatnog i porodičnog života i prepiske**

Članom 40 Ustava garantuje se poštovanje privatnog i porodičnog života. Članovi 40 i 41 garantuju nepovredivost stana i tajnost pisama i svih drugih oblika komunikacije.

Ova prava takođe štite i Zakonik o krivičnom postupku, Krivični zakonik, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, Zakon o sprovođenju krivičnih sankcija, Zakonik o parničnom postupku, Zakon o izvršenju, Porodični zakon, Zakon o radu, Zakon o obligacijama, Zakon o zaštiti od porodičnog nasilja, Zakon o policiji, Zakon o Vojsci, Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o uslovima za objavljivanje privatnih dnevnika, pisama, portreta, fotografija, filmova i fonograma, Zakon o zaštiti od diskriminacije, Zakon o strancima, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o pravima pacijenata, Zakon o zaštiti i realizaciji prava lica sa smetnjama u mentalnom razvoju, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Zakon o predškolskom vaspitanju, Zakon o pravima i slobodama manjina, Zakon o bibliotekarskoj djelatnosti i Zakon o statusu vjerskih zajednica.

- **Pravo sklapanja braka i pravo osnivanja porodice**

Shodno članu 71 Ustava, brak je osnovan na slobodnom pristanaku žene i muškarca i na jednakosti supružnika. Pravo zaključivanja braka i pravo osnivanja porodice takođe su predviđeni Porodičnim zakonom⁹.

- **Sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti**

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti predviđena je članom 46 Ustava. Pravo na izražavanje vjerskih ubjedenja može biti ograničeno samo ako je to neophodno radi zaštite života ljudi, javnog reda i mira kao i drugih prava koje garantuje Ustav.

Član 14 Ustava predviđa ravnopravnost vjerskih zajednica, njihovu slobodu u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova kao i njihovu odvojenost od države. Član 48 Ustava, kao i član 177 Zakona o vojsci, definiše da svako ima pravo na prigovor savjesti.

Propisi kojima se dalje garantuje sloboda vjeroispovjesti su Zakon o pravnom statusu vjerskih zajednica i Zakon o proslavi vjerskih praznika. Do sada Vlada je zaključila odvojene sporazume sa islamskom, jevrejskom i katoličkom zajednicom.

- **Sloboda izražavanja uključujući slobodu i pluralizam medija**

⁹ Članovi 2, 3 i 15

Član 47 Ustava garantuje slobodu izražavanja i definiše da ona može biti ograničena samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore. Član 49 garantuje slobodu štampe i drugih oblika javnog informisanja. Shodno članu 50, nema cenzure u Crnoj Gori. Međutim, sudovi mogu zabraniti širenje informacija putem medija ukoliko je to potrebno radi očuvanja javnog reda, teritorijalnog integriteta Crne Gore, sprečavanja rata, sprečavanja navođenja na nasilje, rasnu, nacionalnu i vjersku mržnju ili diskriminaciju.

Unutrašnji pravni okvir čine Zakon o medjima, Zakon o elektronskim komunikacijama, zakon o uslugama javnog emitovanja i zakon o obligacijama. Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz jula 2011. godine, ukinuta je kazna zatvora za klevetu.

Etički kodeks novinara je usvojen 2003. godine od strane šest medijskih udruženja. Iste godine, ova udruženja su osnovala Novinarsko samoregulatorno tijelo (NST), zaduženo za praćenje primjene Etičkog kodeksa. U martu 2012, ovo tijelo je zamijenjeno Medijskim savjetom za samoregulaciju (MSS) čija se skupština sastoji od devet štampanih, elektronskih i onlajn medija. Druga dva tijela za samoregulaciju medija osnovana su u martu odnosno aprilu 2012. godine. To su Savjet za štampu koji grupiše tri štampana medija i samoregulatorno tijelo u Pljevljima koje okuplja predstavnike lokalnih štampanih medija.

- ***Sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu formiranja političkih partija i pravo osnivanja sindikata***

Član 52 Ustava garantuje slobodu mirnog okupljanja. Ova sloboda može biti privremeno ukinuta odlukom nadležnog organa kako bi se zaštitio javni red i mir, zdravlje, moral, bezbjednost imovine, u skladu sa zakonom. Član 53 garantuje slobodu udruživanja, uključujući slobodu formiranja političkih partija i sindikata.

Unutrašnji pravni okvir se sastoji od Zakona o javnom okupljanju, Zakona o političkim partijama, Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o reprezentativnosti sindikata, Zakona o nevladinim organizacijama i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj upravi.

Pitanja koja se odnose na socijalni dijalog obrađeni su u XIX poglavlju – Socijalna politika i zapošljavanje.

- ***Tretman socijalno ranjivih i lica s invaliditetom i princip nediskriminacije***

Članom 8 Ustava zabranjuje se direktna i indirektna diskriminacija po bilo kom osnovu. Ova zabrana definisana je u nekoliko propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu uključujući seksualnu orijentaciju, rodni ili polni identitet.

Nacionalno zakonodavstvo u oblasti zabrane diskriminacije takođe uključuje Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom, Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o uslugama javnog emitovanja, Zakon i visokom

obrazovanju, Zakon o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o dječijoj i socijalnoj zaštiti i Porodični zakon.

Kazne zatvora predviđene Krivičnim zakonikom uključuju sljedeća krivična djela: kršenje jednakosti (član 159), kršenje jednakosti pri zapošljavanju (član 225), izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje (član 370) i rasna i druga diskriminacija (član 443). Nacrt zakona o zaštiti djece i socijalnoj zaštiti i zakon o ratifikaciji Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja su u proceduri usvajanja.

Strategija protiv homofobije je u pripremi dok su Strategija za integraciju lica s invaliditetom za period 2008-2016. i Strategija razvoja socijalne zaštite starijih usvojene.

Uspostavljen je Savjet za antidiskriminaciju koji čine predsjednik Vlade i sedam (resornih) ministara. U rad savjeta uključene su i nevladine organizacije. U avgustu 2011, u kabinetu predsjednika Vlade imenovan je savjetnik za ljudska prava i antidiskriminaciju. Štoviše, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava usvojilo je Poslovnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije. Prijavljeni slučajevi diskriminacije unose se u poseban izvještaj o diskriminaciji koji Ombudsman podnosi Skupštini Crne Gore.

Pitanja vezana za lica s invaliditetom, antidiskriminaciju kao i za socijalnu inkluziju i zaštitu obrađuju se u XIX poglavlju – Socijalna politika i zapošljavanje.

- ***Pravo na obrazovanje***

Član 75 Ustava garantuje pravo na obrazovanje. Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno a obezbjeđena je autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih institucija.

Pravo na obrazovanje je dalje regulisano Zakonom o osnovnom obrazovanju, Zakonom o obrazovanju odraslih, Zakonom o gimnaziji, Zakonom o stručnom obrazovanju, Zakonom o visokom obrazovanju i Zakonom o naučno-istraživačkoj djelatnosti.

Pitanja koja se odnose na saradnju u oblasti politika obrazovanja, EU programe i pristup građana EU obrazovanju obrađuju se u XXVI poglavlju – Obrazovanje i kultura.

- ***Pravo svojine***

Članom 58 Ustava jamči se pravo svojine i definiše se da niko ne može biti lišen ili ograničen po pitanju prava svojine osim ako to zahtijeva javni interes, uz pravičnu nadoknadu.

Zakon o svojinsko pravnim odnosima obezbjeđuje jednak tretman crnogorskih i stranih državljana.

Pravo svojine je dalje regulisano Zakonom o eksproprijaciji, Zakonom o restituciji i Krivičnim zakonikom.

- ***Rodna ravnopravnost i prava žena***

U skladu s članom 18 Ustava, država garantuje jednakost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Zaštita rodne ravnopravnosti takođe je regulisana sljedećim propisima: Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, Zakonom o zaštiti od porodičnog nasilja, Porodičnim zakonom, Zakonom o radu, Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, Opštim zakonom o obrazovanju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Krivičnim zakonikom.

Osnovni strateški dokumenti u ovoj oblasti su Akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2008-2012, Strategija za zaštitu od nasilja u porodici za period 2011-2015. i Protokol o akciji, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici. Takođe, brojne aktivnosti sprovedene su u cilju sprovođenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Nedavne izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika obavezuju sve političke partije da na svojim izbornim listama imaju najmanje 30% žena kandidata.

Crna Gora je članica Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i njenog opcionog protokola. Inicijalni izvještaj Crna Gore o sprovođenju Konvencije je razmatran od strane Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena u oktobru 2011. godine.

Zapošljavanje kao aspekt rodne ravnopravnosti obrađen je u XIX poglavlju – Socijalna politika i zapošljavanje.

- ***Dječija prava***

U skladu s članom 74 Ustava, djeca uživaju prava i slobode koje odgovaraju njihovim godinama/zrelosti. Djetetu se jamči posebna zaštita od psihološke, fizičke, ekonomske ili bilo koje druge eksploatacije ili zloupotrebe. Shodno članu 72, roditelji imaju obavezu da vaspitavaju, izdržavaju i obrazuju svoju djecu a djeca rođena van braka imaju ista prava kao i djeca rođena u braku. Član 73 definiše da majka i dijete uživaju posebnu zaštitu a država kreira uslove koji podstiču rađanje djece. Nadalje, Ustavom se obezbjeđuje zdravstvena zaštita svima, uključujući djecu, koja se finansira iz javnih prihoda ukoliko ovo pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu (član 69).

Porodičnim zakonom predviđeno je da će svako raditi u najboljem interesu djeteta u svim aktivnostima vezanim za djecu. Država će poštovati i unaprijediti prava djeteta i preduzeti sve neophodne mjere za zaštitu djece od nemara, zloupotrebe i iskorišćavanja.

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti obezbjeđuje zaštitu porodice, djece izložene riziku i lica kojima je potrebna socijalna pomoć odnosno socijalno izopštenih lica. Socijalna i dječija zaštita vrši se na osnovu crnogorske Strategije razvoja socijalne i dječije zaštite. Zakon takođe definiše osnovna pravila socijalne zaštite: materijalno obezbjeđenje porodice; invalidnina; starateljstvo; upućivanje u instituciju; hraniteljstvo i zdravstvena zaštita.

Što se tiče maloljetničkog pravosuđa, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, koji je usvojen u decembru 2011. godine, obezbjeđuje alternativne sankcije i obrazovne mjere i osniva stručne službe koje sudovima i tužilaštvu treba da obezbjede stručnu pomoć. Postupke protiv maloljetnika vodi državni tužilac za maloljetnike, sudija za maloljetnike i savjet za maloljetnike pri nadležnom sudu.

Krivični zakon, između ostalog, propisuje kazne za djela kao što su prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječije pronografije; ubistvo djeteta pri porođaju; trgovina djecom u svrhu usvajanja; obljuba djeteta; promjena porodičnog statusa djeteta.

Crna Gora je ratifikovala evropske i konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta i usvojila više strategija u cilju unapređenja prava djeteta: Strategiju razvoja hraniteljstva u Crnoj Gori za period 2012-2015; Strategiju za razvoj sistema socijalne i dječije zaštite za period 2008-2012.

Jedan od zamjenika Ombudsmana je odgovoran za zaštitu prava djece.

Pitanja socijalne inkluzije i zaštite obrađuju se u XIX poglavlju – Socijalna politika i zapošljavanje.

Mjere procesne zaštite

- ***Sloboda i bezbjednost***

Ustav predviđa da svako ima pravo na ličnu slobodu. Lišenje slobode je dozvoljeno jedino u slučajevima definisanim zakonom. Lica lišena slobode se obavještavaju odmah, na njima razumljivom jeziku, o razlozima hapšenja. Uhapšeno lice ima pravo na branioca po svom izboru. Nezakonito lišavanje slobode se kažnjava (član 29). U skladu s članom 30 Ustava, lice za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično djelo može, na osnovu odluke nadležnog suda, biti zadržano u pritvoru jedino ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka. Pritvorenici su informisani o razlozima za pritvor odmah, a najkasnije 24 časa od početka pritvora. Pritvorenici imaju pravo na žalbu na odluku o pritvoru po kojoj sud odlučuje u roku od 48 sati. Trajanje pritvora se skraćuje na najkraće moguće vrijeme. Pritvor po odluci prvostepenog suda može trajati do tri mjeseca a pritvor koji određuje viši sud može biti produžen za još tri mjeseca. Ukoliko se u tom periodu ne podigne optužnica, pritvorenik se pušta na slobodu. Maloljetnik se ne može držati u pritvoru više od 60 dana.

Zakonik o krivičnom postupku propisuje u članu 175 da lice može biti uhapšeno ukoliko (a) osumnjičeni se krije ili se njegov identitet ne može utvrditi ili ako postoje druge okolnosti koje ukazuju na opasnost od bjekstva, (b) postoje okolnosti koje ukazuju da bi osumnjičeni uništio, sakrio, izmijenio ili fabrikovao dokaz ili tragove krivičnog djela ili koje ukazuju da bi osumnjičeni omeo postupak utičući na svjedoke; (c) postoje okolnosti koje ukazuju da krivično djelo moglo biti ponovljeno, dovršeno ili da će osumnjičeni izvršiti djelo kojim prijeti; (d) u slučaju krivičnog djela sa zaprijećenom laznom od deset ili više godina zatvora, ukoliko postoje izuzetne okolnosti kojima se ukazuje da bi oslobađanje ugrozilo očuvanje javnog reda i mira a okolnosti djela su naročito teške; i (e) uredno pozvani okrivljeni izbjegava da se

pojavi na glavnom saslušanju. Članovi porodice uhapšenog, osim ukoliko uhapšeni to ne želi, takođe treba da budu informisani o razlozima hapšenja. Zakonik o krivičnom postupku takođe predviđa pravo na naknadu štete zbog neopravdanog držanja u pritvoru (član 498). Nezakonito lišenje slobode kažnjava se zatvorom u skladu s Krivičnim zakonikom (član 162).

- **Pravo na pravično suđenje**

Shodno članu 32 Ustava, svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom. Članovi 35 i 37 dalje definišu prava osumnjičenog, okrivljenog i lica koje se goni u skladu s članom 6 (stavovi 2 i 3) Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U pogledu prava na suđenje u razumnom roku i u cilju uspostavljanja efektivnog domaćeg lijeka kao što je predviđeno članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Zakon o pravu na pravično suđenje u razumnom roku obezbjeđuje dva lijeka; zahtjev za ubrzani postupak i postupak obezbjeđivanja odštete. U slučaju prvog lijeka, strana mora da uloži zahtjev ukoliko vjeruje da sud ne uspijeva da donese blagovremenu odluku. Zahtjev za reviziju se podnosi sudu u kojem teče postupak. Predsjednik suda odlučuje o zahtjevu. Ukoliko predsjednik suda odbije zahtjev ili ne donese odluku u roku od 60 dana, podnosilac može uložiti žalbu pred direktno višim sudom. Postupak ostvarivanja pravičnog obeštećenja može pokrenuti strana koja je prethodno uputila zahtjev za ubrzani postupak ili strana koja objektivno nije bila u mogućnosti da uloži takav zahtjev. Zahtjev se ulaže Vrhovnom sudu u roku od šest meseci od dana obavještenja o pravosudnoj odluci. Vrhovni sud je obavezan da donese odluku o zahtjevu u roku od četiri mjeseca od dana prijema istog. Ukoliko Vrhovni sud utvrdi da je došlo do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, podnosiocu se dodjeljuje novčana naknada.

Garancija prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava implicira pravo na pristup pravdi pod jednakim uslovima za sve. Član 21 Ustava jamči pravo svih na pravnu pomoć. Pravnu pomoć obezbjeđuje Komora, kao nezavisno i autonomno tijelo, i druge službe. Pravna pomoć može biti obezbijedena besplatno, u skladu sa zakonom. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći stupio je snagu u januaru 2012. godine u cilju obezbjeđivanja besplatne pravne pomoći ljudima koji to ne mogu priuštiti. Svi okrivljeni, bilo crnogorski ili strani državljani¹⁰ imaju pravo na branioca. Advokati koji pružaju pravnu pomoć imaju pravo na 50% naknade koja pripada advokatima.

Vezano za *pravnu pomoć u krivičnim stvarima*, član 69 Zakonika o krivičnom postupku definiše slučajeve obavezne odbrane sa braniocima koje određuje sud. To je slučaj kada okrivljeni nije fizički sposoban da se sam brani, kada je u pritvoru ili mu se sudi u odsustvu itd. Član 70 predviđa imenovanje branioca u slučajevima koji nisu predviđeni članom 69 ukoliko tako nalažu okolnosti a okrivljeni ne može da priuštiti usluge branioca.

Poštovanje i zaštita manjina i kulturnih prava

¹⁰ U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, lica koja imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć su: crnogorski državljani, apatridi koji zakonski borave u Crnoj Gori, lica koja traže azil i strani državljani sa stalnim ili dozvoljenim privremenim boravkom u Crnoj Gori.

Shodno članu 17 Ustava, svi se smatraju jednakim pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Dio V Ustava pokriva prava manjina. Član 79 predviđa da pripadnici manjinskih naroda imaju sljedeća prava i slobode koje mogu da ostvaruju pojedinačno ili u zajednici s drugima: (a) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke i kulturne posebnosti; (b) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika; (c) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, službenoj i javnoj upotrebi; (d) na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih nacionalnih manjinskih zajednica; (e) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; (f) pravo da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države; (g) da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; (h) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu lokalni nazivi, imena ulica i naselja kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; (i) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Republike Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva; (j) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; (k) na informisanje na svom jeziku; (l) da uspostavljaju i održavaju kontakte s građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno historijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja i (m) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava. Član 80 Ustava zabranjuje nasilnu asimilaciju lica koja pripadaju manjinskim narodima.

Zaštita manjina je takođe regulisana velikim brojem propisa uključujući Strategiju za obezbjeđivanje prava manjina, naročito u oblasti obrazovanja, kulture, pristupa informacijama i upotrebi jezika manjinskih naroda i Strategiju za poboljšanje statusa zajednica Roma, Aškalija i Egipćana. Crna Gora je ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju za regionalne jezike manjinskih naroda. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Ombudsman sa zamjenikom za prava manjina čine srž institucionalnog okvira. Savjeti manjina su zvanični kanal komunikacije između manjina i Vlade. Država obezbjeđuje podršku savjetima manjina iz državnog budžeta za njihovo upravno funkcionisanje kao i Fondu za manjine za projekte vezane za pitanje manjina.

Crna Gora planira izmjene i dopune Zakona o pravima i slobodama manjina kako bi se bolje definisao izbor, upotreba i javno isticanje nacionalnih simbola; usvajanje podzakonskih akata u cilju boljeg definisanja sastava i postupka odabira članova savjeta za manjine; i jačanje administrativnog kapaciteta tijela uključenih u zaštitu nacionalnih manjina.

Mjere protiv rasizma i ksenofobije

Crnogorski Ustav zabranjuje posrednu i neposrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu. Ova zabrana je definisana u više propisa uključujući Zakon o zaštiti od diskriminacije koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu uključujući rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost i etničko porijeklo. Takođe, Ustav zabranjuje i predviđa kažnjavanje za svaki poziv, podstrekivanje na rat, nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik netolerancije.

Shodno Krivičnom zakoniku, predviđa se kazna zatvora za kršenje temeljnih prava na osnovu razlike u rasi, boji kože, nacionalnosti i etničkog porijekla. Kazna zatvora se predviđa za kršenje jednakosti (član 159), izazivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje (član 370), rasne ili druge diskriminacije (član 443). Takođe, predviđene su kazne zatvora za javno iskazivanje i širenje ideje superiornosti bilo koje rase nad drugom, ili širenje rasne mržnje ili podstrekivanje rasne diskriminacije.

Agencija EU za temeljna prava

Agencija EU za temeljna prava je otvorena za učešće država kandidata – uključujući Crnu Goru – kao posmatrača nakon donošenja odluke odgovarajućeg savjeta udruženja kojom će se odrediti naročito mjera, opseg i način učestvovanja ove zemlje u radu agencije pri čemu se uzima u obzir pojedinačni status svake države. Crna Gora je putem pisma iz marta 2010. izrazila svoju volju da postane posmatrač u Agenciji. Postupak dobijanja statusa posmatrača je u toku.

Zaštita ličnih podataka

Članom 43 Ustava garantuje se zaštita ličnih podataka i zabranjuje upotreba ličnih podataka u svrhu koja ne odgovara onoj zbog koje su prikupljeni. Svi imaju pravo da budu informisani o ličnim podacima koji se o njoj/njemu prikupljaju kao i na zaštitu suda u slučaju zloupotrebe.

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti pojedinaca od automatske obrade ličnih podataka i njen dodatni protokol koji se tiče nadzornih organa i prekograničnog prenosa podataka.

U julu 2012. godine, usvojene su izmjene i dopune Zakona o zaštiti ličnih podataka u cilju njegovog usklađivanja s Direktivom 95/46/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca o od procesuiranja ličnih podataka i slobodnog kretanja tih podataka. Crnogorski organi su mišljenja da je zakon u potpunosti usklađen s direktivom. Međutim, prema navodima crnogorskih organa, Zakon o elektronskim komunikacijama je samo djelimično usklađen s Direktivom 2002/58/EZ koja je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ.

Agencija za zaštitu ličnih podataka je osnovana 2010. godine kao nezavisno tijelo i ima svojstvo pravnog lica. Skupština Crne Gore imenuje predsjedavajućeg i dva člana savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka. Mandat traje 5 godina. Nadležnosti Agencije uključuju nadzor nad propisima i aktivnostima u oblasti zaštite ličnih podataka i saradnju s državnim tijelima u pripremi propisa koji se odnose na zaštitu ličnih podataka.

U skladu s članom 176 Krivičnog zakonika, novčane ili kazne zatvora se predviđaju za nedozvoljeno prikupljanje, procesuiranje ili upotrebu ličnih podataka.

II. d Prava građana EU

Pravo glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament

Crnogorski organi su naveli da sprovođenje ovog prava zahtijeva izmjenu zakonodavstva.

Pravo glasa i kandidovanja na opštinskim izborima

Zakonom o izboru odbornika i poslanika reguliše se izbor predstavničkih tijela opština i gradova. Njime je predviđeno da crnogorski građani starosti iznad 18 godina biraju članove ovih tijela i imaju pravo kandidovanja na izborima za ta tijela. Kako bi se osiguralo pravo građana EU da glasaju i budu glasani na opštinskim izborima, Crna Gora će morati da uskladi svoj nacionalni pravni okvir s pravnom tekovinom EU, a naročito s direktivama Savjeta 94/80/EZ i 93/109/EZ.

Pravo slobodnog kretanja i nastanjivanja u EU

Građanima EU nije potrebna viza za ulazak u Crnu Goru. Članovima porodice je potrebna viza u zavisnosti od njihovog državljanstva. Građanima EU i članovima njihovih porodica potrebna je dozvola privremenog boravka kada prvi put borave u Crnoj Gori zbog posla, obrazovanja ili ponovnog spajanja s porodicom ili kada borave duže od 90 dana. Sprovođenje ovog prava zahtijeva usklađivanje važećih propisa.

Diplomatska i konzularna zaštita

Zakonom o vanjskim poslovima uređuje se upravljanje vanjskim poslovima, organizacija diplomatskih misija i konzularnih predstavništva, kao i pružanje zaštite crnogorskim državljanima u inostranstvu.

Crnogorski nadležni organi su naveli da je potrebno da Crna Gora izmijeni i dopuni ovaj Zakon kako bi ispunila zahtjeve iz Odluke predstavnika vlada država članica koji zasijedaju u Savjetu od 19. decembra 1995. godine o zaštiti državljana Evropske unije putem konzularnih i diplomatskih predstavništva. Potrebno ga je takođe izmijeniti i dopuniti kako bi se osigurala usklađenost s Odlukom predstavnika vlada država članica koji zasijedaju u Savjetu od 25. juna 1996. godine o utvrđivanju hitne putne isprave.

III. PROCJENA NIVOVA USKLAĐENOSTI I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

Crna Gora je pokazala dobar nivo svijesti o strateškom i političkom okviru EU u ovoj oblasti i uložila je važne reformske napore kako bi postigla usklađenost s pravnom tekovinom EU i zadovoljila evropske standarde. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore, naročito kako bi se osigurala potpuna nezavisnost pravosuđa i razvio solidan bilans ostvarenih rezultata u pogledu istraga i osuda za slučajeve korupcije.

III.a PRAVOSUĐE

Nezavisnost

Nezavisnost sudstva i tužilaštva je, u principu, obezbijeđena Ustavom (članovi 118 i 134). Ipak, postojeća pravila pokazuju brojne nedostatke i stvaraju rizike od nepriličnog političkog uticaja. Sudski savjet imenuje sudije, ali većinu članova Savjeta imenuju Skupština, Predsjednik i Vlada. Predsjednik Vrhovnog suda, koji je takođe predsjednik Sudskog savjeta, bira se prostom većinom u Skupštini na period od pet godina. Skupština takođe bira Vrhovnog državnog tužioca i sve državne tužioce na period od pet godina, što je naročito problematično zbog hijerarhijske strukture tužilaštva. Zamjenike državnog tužioca bira Tužilački savjet kojeg bira Skupština. Ovakav prekomjeran politički uticaj nije u skladu s evropskim standardima.

U cilju rješavanja nekih od postojećih nedostataka, Crna Gora je pokrenula proceduru izmjene Ustava u dijelu koji se odnosi na pravosuđe u junu 2011. i usvojila izmjene postojećih takozvanih „podustavnih” propisa u julu 2011. Izmjene Zakona o Sudskom savjetu predviđaju uspostavljanje Komisije za imenovanje u sudstvu, a time i veću transparentnost i učešće pravosuđa u postupku imenovanja sudija i uglednih pravnika u Sudski savjet. Njima se takođe predviđa učešće Sudskog savjeta u postupku predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Vrhovnog suda i nova pravila postupka za odabir dva člana Sudskog savjeta od strane predsjednika Crne Gore (bez *de lege* ograničavanja diskrecionog prava Predsjednika). Novi Zakon o državnom tužilaštvu reguliše kriterijume za biranje i napredovanje zamjenika tužilaca, za biranje državnih tužilaca i za biranje specijalnih tužilaca. Njime se takođe definiše sastav Tužilačkog savjeta i proširuje polje njegovog djelovanja, uključujući odabir specijalnog tužioca i disciplinske postupke. Predsjednik Tužilačkog savjeta se bira iz reda državnih tužilaca i zamjenika koji su članovi Tužilačkog savjeta. Vrhovni državni tužilac ne može biti predsjednik Tužilačkog savjeta. Kriterijumi za odabir sudija koji se biraju prvi put, predsjednika sudova i zamjenika državnog tužioca i njihovo buduće napredovanje, kao i imenovanje predsjednika sudova i stalnost tužilačke funkcije takođe su definisani.

Ipak, „podustavni propisi” imaju status zakona i stoga ne mogu prevazilaziti opseg koji je definisan Ustavom i moraće se dodatno mijenjati nakon usvajanja ustavnih izmjena. Prema važećem Ustavu, imenovanje predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, predsjednika i sudija Ustavnog suda i svih tužilaca i dalje se ostvaruje prostom većinom u Skupštini. Pored toga, pravila izbora predsjednika Vrhovnog suda (član 28a Zakona o sudskom savjetu) nisu u potpunosti usklađena s preporukama Venecijanske komisije. Proširena sjednica Vrhovnog suda i dalje ima važnu ulogu zbog mišljenja koja mora da dostavi o kandidatima. Odabir tri kandidata, koji se onda predlažu Skupštini na konačno imenovanje, se ne vrši dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta, kao što predlaže Venecijanska komisija, već prostom većinom čime se značajno ograničava uticaj nepolitički odabranih članova koji nemaju većinu. Sastav Sudskog i Tužilačkog savjeta je i dalje isti. Njega čini devet članova i predsjednik. Samo četiri člana su sudije koje biraju njihove kolege. Dva člana su poslanici koje bira Skupština, a dva su pravnika koje bira Predsjednik. Ministar pravde je takođe član. U cilju nalaženja održivog rješenja u skladu s evropskim standardima, a naročito preporukama Venecijanske komisije, Crna Gora će morati da izmijeni Ustav i da shodno tome prilagodi zakonodavstvo.

U septembru 2011, Sudski savjet je osnovao Komisiju za sprovođenje obavezne pismene provjere znanja za sudije koje se biraju prvi put i Komisiju za kontrolu rada sudova. Prvo pismeno testiranje sudija održano je u februaru 2012. Izmjenjeni propisi o Sudskom savjetu i Državnom tužilaštvu ustanovili su niz kriterijuma za napredovanje sudija i tužilaca. Ipak, slobodna radna mjesta se i dalje oglašavaju za pojedine sudove, a jedinstveni sistem zapošljavanja u cijeloj državi tek treba uspostaviti. Usmeno testiranje, koje se bazira na nejasnim kriterijumima, i dalje predstavlja 60% svake pojedinačne odluke o imenovanju. Kriterijumi za napredovanje nisu dovoljno jasni a i objektivni zbog nedostatka periodične procjene stručnosti rada sudija i tužilaca. Takođe treba uvesti objektivne kriterijume i jasne postupke za trajni premještaj sudija i tužilaca.

Funkcionisanje Sudskog i Tužilačkog savjeta usporava nedovoljan administrativni kapacitet i budžetska izdvajanja. Njihovi članovi nisu ni djelimično izuzeti od svojih redovnih aktivnosti.

Nepriistrasnost

Nepriistrasnost sudija *de lege* je obezbijedena nasumičnom dodjelom predmeta kao što je previđeno izmijenjenim Zakonom o sudovima i odredbama o izuzeću. Ipak, pravila nasumične dodjele ne garantuju u potpunosti pravu nasumičnu dodjelu predmeta, pogotovo u malim sudovima. Ova situacija može biti promjenjena kroz dodjelu predmeta preko informatičkog sistema i kroz reorganizaciju sudske mreže, uključujući i spajanje malih sudova. Dok su uslovi pod kojima dodijeljeni predmet može biti oduzet sudiji predviđeni zakonom, ne izgleda da važeća pravila predviđaju dovoljne zaštitne mjere kada je riječ o zaštiti nezavisnosti i nepriistrasnosti pravosuđa.

Zabrinjava to što se procedura izuzeća, u slučajevima kada sudija ima lični interes, ne poštuje uvijek strogo. Takozvana pravila o „konfliktu interesa” obavezuju sudije i tužioce da prijave imovnu. Međutim, ovakve izjave se ne upoređuju s drugim podacima, kao što su registri nepokretne imovine ili podaci koje prikuplja Poreska uprava, što značajno narušava učinak ovih pravila. Javnost sudskih odluka, iako predviđena za sve sudove, se sprovodi samo djelimično. Usvojeni su Kodeks sudijske etike i Etički kodeks tužilaca. Komisije za praćenje sprovođenja navedenih etičkih kodeksa su nedavno uspostavljene. Izvještavanje i podizanje svijesti su u ranoj fazi.

Odgovornost

Uloženi su izvjesni naponi u cilju osiguranja odgovornosti pravosuđa kroz nadzoru ulogu Sudskog i Tužilačkog savjeta i njihovu ulogu u disciplinskim postupcima.

Ipak, i dalje zabrinjava pitanje odgovornosti. Sistem disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce podjeljen je na disciplinski postupak i postupak razrješenja. Disciplinski postupci mogu rezultirati vrlo blagim disciplinskim sankcijama i stoga ne mogu proivesti odvrćajući efekat. Kada je riječ o postupku razrješenja, osnov za razrješenje nije jasno definisan. Takođe, proceduralna pravila nijesu sveobuhvatna i mogu, na primjer, ugroziti puno pravo na odbranu. Od 2008. godine razriješeno je pet sudija dok je ostalima izrečena disciplinaka sankcija. Za tužioce, disciplinski postupak vrši Skupština na predlog Tužilačkog savjeta, dok postupak za zamjenike tužioca vodi Tužilački savjet. Od 2003. godine nije se vodio nijedan

postupak za razrješenje protiv tužioca. Treba dodatno ojačati disciplinski sistem i razdvojiti ga u skladu s principom proporcionalnosti. Treba preispitati dvostruku ulogu Disciplinske komisije u istrazi i u odlučivanju o disciplinskom postupku uzimajući u obzir principe pravičnog suđenja.

Sudije i tužioci uživaju funkcionalni imunitet (članovi 122 i 13 Ustava). Iako je Crna Gora informisala da to predstavlja samo zaštitu od pritvora, područje primjene ovih odredbi i procedure za oduzimanje funkcionalnog imuniteta nisu u potpunosti jasni i potrebno ih je preispitati kako bi se obezbijedila puna odgovornost sudija i tužilaca pred krivičnim pravom.

Kao što je već naznačeno (nezavisnost), Crna Gora nema sistem za pojedinačnu i periodičnu ocjenu sudija i tužilaca kao i predsjednika sudova i državnih tužilaca. Ovo slabi njihovu odgovornost i onemogućava pravični i transparentni sistem napredovanja.

Prefesionalnost/kompetentnost/efikasnost

Budžet za 2012. za sudove i tužilaštvo iznosi oko 25 miliona eura. Crna Gora je i dalje jedna od zemalja s najvišim brojem osnovnih sudova, sudija, tužilaca i administrativnog osoblja po glavi stanovnika u Evropi. Ovako veliki broj osoblja u pravosuđu s ograničenim budžetom rezultira raspoređivanjem većine sredstava na zarade i manjkom opreme i infrastrukture, što i dalje usporava efikasnost. Treba nastaviti nedavno preduzete korake u cilju racionalizacije sudske mreže. Da bi se omogućilo jačanje prenatrpanih sudova ili tužilaštava, trebalo bi razmotriti podsticajne mjere koje bi doprinijele dobrovoljnoj mobilnosti sudija i tužilaca.

S obzirom da se uspostavljeni informatički sistem ne koristi za statističko izvještavanje, ostaje zabrinutost oko kvaliteta statističkih podataka i valjanosti metode koja se koristi. Ne postoje pouzdani i kompletni statistički podaci o radu sudova, trajanju postupaka i dodijeljenim ljudskim i finansijskim resursima. Kvalitet sudske statistike treba unaprijediti i uvesti sistem praćenja dužine trajanja suđenja. Zaostale predmete treba automatski označiti i rješavati ih kao kao urgentna pitanja.

Treba jačati nezavisnost i administrativnu i finansijsku samoodrživost Centra za obuku nosilaca pravosudne funkcije i treba uspostaviti inicijalnu obuku s nizom nastavnih programa za sve članove pravosuđa.

Reforma pravosuđa

Sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa i akcionog plana je u toku. Ipak, uprkos zakonskim i organizacionim izmjenama, reforma pravosuđa je u vrlo ranoj fazi u smislu konkretnih rezultata i treba se pozabaviti ozbiljnim nedostacima, naročito na ustavnom nivou.

PREPORUKE

U svijetlu gore navedenog, Crna Gora treba da usvoji jedan ili više akcionih planova, koji će se ticati posebno sljedećih pitanja:

Nezavisnost:

- Crna Gora treba da izmijeni svoj Ustav u skladu s preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima, kako bi se obezbijedila nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Izmjene podrazumijevaju, između ostalog, sljedeće:
 - Najmanje 50% Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta treba da čine članovi iz pravosuđa. Ovi članovi treba da se biraju od strane svojih kolega, predstavljajući različite nivoe pravosuđa, bez miješanja Skupštine (osim jedino deklarativno)
 - Skupština ne treba da bira tužioce.
 - Razlozi za razrješenje sudija i tužilaca treba da budu sadržani u Ustavu.
- Postupak izbora mora biti transparentan i zasnovan na zaslugama. Treba uvesti jedan sistem izbora za cijelu zemlju, koji bi se mogao zasnivati na anonimnim testovima za sve kandidate i obavezanim obukama prije imenovanja sudije/zamjenika tužioca. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije treba da bude uključen u postupak testiranja.
- Treba uspostaviti pravičan i transparentan sistem napredovanja sudija kao i peridoničnu profesionalnu ocjenu rada sudija i tužilaca.
- Osigurati internu samostalnost sudija i peispitati sistem obavezi uputstava unutar tužilačkog sistema.
- Potrebno je obezbijediti neophodne administrativne kapacitete i materijalna sredstva za Sudski savjet i Tužilački savjet kako bi nesmetano obavljali svoje nadležnosti.

Nepriistrasnost:

- Poboljšati sistem nasumične dodjele predmeta, moguće takođe kroz modernizovanje sudske mreže.
- Preispitati postupak za podnošenje zahtjeva za izuzeće i po potrebi izvršiti izmjene.
- Izmijeniti pravila o „sukobu interesa“ kako bi se osigurao efikasan nadzor nad prijavljivanjem imovine i mogućnost unakrsne provjere s drugim relevantnim podacima.
- Osigurati efikasno praćenje sprovođenja odredbi etičkih kodeksa.

Odgovornost:

- Preispitati pravila disciplinskog postupka i njihovo sprovođenje i izvršiti izmjene gdje je to neophodno.
- Preispitati sistem funkcionalnog imuniteta za sudije i tužioce. Potrebno je osnažiti postupak za skidanje funkcionalnog imuniteta kako bi se osigurala puna odgovornost sudija i tužilaca u skladu s Krivičnim zakonikom.

Profesionalnost, kompetentnost, efikasnost:

- Obezbijediti pouzdanu i dosljednu pravosudnu statistiku i uvesti sistem praćenja dužine trajanja postupaka.
- Preispitati i racionalizovati sudsku mrežu i obezbijediti dovoljno sredstava za efikasno funkcionisanje cjelokupnog sudskog sistema. Dodatno smanjiti broj zaostalih predmeta, pogotovo kad su u pitanju parnični predmeti.
- Unaprijediti izvršenje presuda u parničnim premetima.
- Obezbijediti efikasno funkcionisanje Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije.
- Preduzeti podsticajne mjere koje će doprinijeti dobrovoljnoj mobilnosti sudija i tužilaca.

III b ANTIKORUPCIJA

Posmatrano u cjelini, korupcija je rasprostranjena u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan razlog za zabrinutost. Uprkos poboljšanju pravnog i institucionalnog okvira, dokazi ukazuju na to da se sprovođenjem još uvijek nijesu uspjeli u praksi postići dovoljni rezultati. Procjena situacije u Crnoj Gori se takođe zasniva na procjeni rizika od organizovanog kriminala, koju je u junu 2012. godine pripremio Europol na zahtjev Savjeta.

Opšti okvir za borbu protiv korupcije je potpuno uspostavljen (uključujući Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku), iako postoje nedostaci u zakonskoj regulativi a institucionalno ustrojstvo je raštrkano. Crna Gora se uskladila sa najznačajnijim međunarodnim instrumentima protiv korupcije, ali potrebno je da poradi na njihovom kontinuiranom sprovođenju. U skladu s nalazima procjene rizika, koje je u julu 2011 usvojila Vlada, oblasti visokog rizika od korupcije su: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Rizik pojave korupcije je takođe visok i u poreskoj upravi, carinama, unutar pravosudnog sistema i u policiji.

Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije nadzire sprovođenje strateških dokumenata. Uprava za antikorupcijsku inicijativu uglavnom ima savjetodavnu ulogu, usredsređujući se na meke preventivne mjere kao što su obrazovanje i podizanje svijesti, kao i na analizu novih zakonskih rješenja sa stanovišta antikorupcije. Ona takođe prikuplja primjedbe na koruciju, ali u nedostatku istražnih ovlašćenja ili uticaja na dalje postupanje ovlašćenih organa, ovo ne predstavlja značajan doprinos. Potrebno je osnažiti Upravu za antikorupcijsku inicijativu kako bi preuzela centralnu ulogu u borbi protiv korupcije.

Crna Gora ima sistem objavljivanja imovine i interesa javnih funcionera koji je definisan u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa. Zakon takođe zabranjuje obavljanje dvije javne funkcije. Nakon stupanja na snagu izmijenjenog Zakona o sprečavanju konflikta interesa u martu 2012., svih 36 poslanika koji su ujedno bili članovi upravnih odbora preduzeća u državnom vlasništvu podnijeli su ostavke sa ovih funkcija, dok su svih 16 poslanika koji su ujedno obavljali funkcije u izvršnoj vlasti (uključujući dva predsjednika opština) podnijeli ostavke na jednu od svojih funkcija. Međutim, postupak za objavljivanje imovine sadrži brojne nedostatke jer se sadržine prijave javnih funcionera ne provjeravaju kako bi se utvrdili slučajevi nezakonitog bogaćenja. Komisija za sprečavanje konflikta interesa ne može efikasno da obavlja svoju funkciju nadzora jer nema nikakvih istražnih ovlašćenja, kao ni pristup relevantim bazama podataka, a nedostaju joj i adekvatni administrativni i

profesionalni kapaciteti. Krivične sankcije koje su predviđene zakonom nijesu u dovoljnoj mjeri odvrćuće. Nedostaje konkretna kontrola sukoba interesa u posebnim oblastima, mimo zabrane vršenja dvije javne funkcije istovremeno, kao i kontrola poslovnih veza poslanika.

Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju predizborne kampanje su na snazi. Međutim, nijedan od dva zakona ne predviđa adekvatan nadzor, a potrebno je dalje osnažiti računovodstvene obaveze i obaveze podnošnja izvještaja političkih partija. Političke partije su dužne da podnose finansijske izvještaje, ali usljed propisa o zaštiti podataka, donatori nijesu u dovoljnoj mjeri identifikovani. Što je još važnije, nema daljeg postupanja po ovim izvještajima. Državna izborna komisija samo objavljuje izvještaje ne baveći se njihovom daljom provjerom. Njeni stručni kapaciteti moraju biti osnaženi kako kako bi se obezbijedio potpun, efikasan i nezavisan nadzor. Državnoj revizorskoj instituciji, zaduženoj za reviziju godišnjeg završnog računa političkih partija i izvještaja o troškovima predizborne kampanje, takođe nema dovoljan pristup informacijama kao ni kapacitet da uoči prevarno ponašanje. U slučaju kršenja zakona, može se pokrenuti prekršajni postupak, a nezakonite donacije se mogu oduzeti. Mehanizam primjene mogućih sankcija je nejasan i potrebno ga je dodatno razraditi kroz pravni okvir, dok je sistem sankcija nedovoljno odvrćući i neizdiferenciran. Do sada, veoma mali broj sankcija je izrečen protiv političkih partija zbog kršenja pravila finansiranja.

Zakonska regulativa o pristupu informacijama je uspostavljena. Međutim, postoje problemi u njenom sprovođenju. Tijela i dalje nevoljno objavljuju informacije. Zakonski rokovi se ne poštuju uvijek. U nedostatku pouzdane statistike o zahtjevima i njihovom rješavanju, ne može se napraviti konačna procjena o slobodnom pristupu informacijama. Predviđeni su integralni planovi za brojne državne institucije. Opštine, zdravstvene i obrazovne ustanove se ohrabruju da razvijaju antikoruptionske planove. Uprava za antikoruptionsku inicijativu i Uprava za kadrove su organizovale obuku o borbi protiv korupcije za i sprovele kampanje za podizanje svijesti. Međutim, učinak ovih aktivnosti je, do sada, bio ograničen.

Zakon o javnim nabavkama generalno predstavlja dobru osnovu za regulisanje ove oblasti, ali je potrebno pomno pratiti njegovu primjenu. Naročito je potrebno unaprijediti nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora. Potrebno je intezivirati antikoruptionske mjere na lokalnom nivou.

Skupština je izmijenila svoj Poslovnik u maju 2012. godine. Novi poslovnik propisuje, između ostalog, uspostavljanje samostalnog skupštinskog odbora za antikoruptionsku. Njene ključne nadležnosti uključuju praćenje i analizu rada državnih organa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, praćenje primjene zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaganje njihovih izmjena i dopuna, kao i predlaganje dodatnih mjera za unapređivanje strategija, akcionih planova i ostalih dokumenata. Postignut je politički dogovor shodno kojem će Odborom za antikoruptionsku predsjedavati predstavnik opozicije. Međutim, Skupština treba da značajno osnaži svoju ulogu u borbi protiv korupcije kroz dalje unapređenje opsega i kvaliteta pravnog okvira, kao i kroz intenziviranje kontrole izvršne vlasti. Civilni sektor i nevladine organizacije su veoma aktivne u ukazivanju na probleme i podizanju svijesti. Treba aktivno nastaviti saradnju između Vlade i civilnog sektora.

Bilans ostvarenih rezultata u istragama, gonjenju i pravosnažnim osudama u predmetima korupcije na svim nivoima je i dalje na niskom nivou, a broj slučajeva, naročito onih koji se tiču korupcije na visokom i srednjem nivou, je i dalje nizak. Nedostaci su i dalje prisutni u prikupljanju detaljnih statističkih podataka. Zakonik o krivičnom postupku predstavlja pomak u odnosu na prethodni zakon, ali i dalje ima nedostataka kao što su stroga ograničenja za posebne istražne radnje i pretres prostorija, kao i nejasan režim konfiskacije. Često nedostaje stručno znanje o modernim istražnim tehnikama. Finansijske istrage se ponekad koriste za konfiskaciju imovine, ali rijetko da se ispita da li novac vodi porijeklo od kriminalne djelatnosti i da se aktivno razotkriju kriminalne aktivnosti mimo inicijalnog predmeta. Postoji ozbiljni nedostatak stručnog znanja kako da se efektivno sprovede takva finansijska istraga. Takođe, rijetko se dovedu u vezu korupcija, pranje novca, izbjegavanje plaćanja poreza i organizovani kriminal.

Tužiocima se susrijeću s teškoćama u vođenju istrage jer su njihova ovlašćenja prema policiji ograničena i nemaju pristup relevantnim bazama podataka. Operativni i istražni kapaciteti organa kojima je povjereno sprovođenje zakona su osnaženi ali u načelu ostaju nedovoljni. Specijalno odjeljenje Vrhovnog državnog tužilaštva, koje je nadležno za predmete korupcije na visokom nivou, pretrpano je predmetima korupcije na relativno niskom nivou, a njegovi administrativni kapaciteti su nedovoljni. Uprava policije, Državno tužilaštvo i Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma imaju stručnosti da obavljaju svoju nadležnost, ali im nedostaju resursi. Specijalni istražni tim, koji čine stručnjaci iz različitih organa uprave (Uprave policije, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Poreske uprave i Uprave carina), funkcionše od oktobra 2011. godine. Obezbijedena su dodatna finansijska sredstva za ovaj tim, međutim i dalje mu nedostaju određeni kapaciteti i nadležnosti, u prvom redu pristup odgovarajućim bazama podataka.

Procjena opasnosti i procjena rizika se ne koriste u sprovođenju istraga. Saradnja između organa je napredovala do određenog nivoa, ali je potrebno da se dalje unaprijedi. Postoji ogroman jaz u koordinaciji između organa za sprovođenje zakona, počevši od faze istrage do suđenja. Ne postoji dovoljna kontrola nad odlukama tužioca da okonča predmete jer je privatno gonjenje predviđeno kao jedini pravni lijek u ovakvim slučajevima. Takođe, mogućnost posrednog ili neposrednog političkog uticaja na izbor sudija i tužilaca može imati negativan uticaj na njihovu spremnost da sprovedu efektivnu istragu u predmetima korupcije na visokom nivou. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu unesene su odredbe koje štite lica koja prijavljuju korupciju, ali ovo nije značajno povećalo prijavljivanje korupcije u praksi.

Kapacitet sudstva da se bori protiv korupcije je ojačan kroz dalju obuku, podršku i dodatnu opremu. Od oktobra 2011. specijalnom istražnom timu u okviru Specijalnog tužilaštva podršku pruža specijalizovano osoblje iz Uprave policije, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, kao i Poreske uprave i Uprave carina. Timu su opredijeljena dodatna finansijska sredstva, a posebni novčani dodaci su dati onim sudijama koje rade na slučajevima korupcije. Međutim, kapacitet sudstva da se bori protiv korupcije, naročito one na visokom nivou, je potrebno dodatno ojačati, naročito poboljšavanjem kapaciteta tužilaca za vođenje finansijskih istraga, ulaženje u trag imovini stečenoj vršenjem krivičnih djela i za

prezentovanje odgovarajućih dokaza pred sudom, obezbjeđivanjem pristupa odgovarajućim bazama podataka i jačanjem administrativnih kapaciteta Specijalnog tužilaštva.

PREPORUKE

U svjetlu svega gore navedenog, Crna Gora treba da usvoji jedan ili više akcionih planova, koji će se baviti sljedećim pitanjima:

Preventivno djelovanje protiv korupcije:

- Ojačati i moguće preispitati institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Naročito, nadležnosti Uprave za antikorupcijsku inicijativu moraju biti unaprijeđene, a njeni kapaciteti ojačani.
- Poboljšati sistem prijave imovine, naročito kroz jačanje nadzornih nadležnosti i profesionalnih kapaciteta Komisije za sprečavanje konflikta interesa kako bi se osigurala efikasna i temeljna provjera imovine, i uvesti mjere koje sprečavaju da konflikt interesa prevazilazi obavljanje dvije javne funkcije (kao npr. da javni funkcioneri imaju udjela u privatnim preduzćima itd.)
- Preispitati poslovnike u državnoj upravi, uključujući imenovanje i unutrašnju kontrolu, kako bi se u potpunosti preduprijedila mogućnost korupcije i konflikta interesa.
- Unaprijediti sistem finansiranja političkih partija, kroz pouzdane izvještaje, efikasnu kontrolu i mogućnost sankcionisanja od strane nezavisnog tijela. Ojačati kapacitete nadzornih tijela (Državne revizorske institucije i Državne izborne komisije) i osigurati jasnu podjelu zadataka i okvir saradnje. Računovodstvene obaveze političkih partija treba da budu povećane, a sve donacije u naturi prijavljene. Preporuke GRECO bi trebalo slijediti.
- Osigurati efikasnu primjenu pravila o slobodnom pristupu informacijama, između ostalog, u pogledu osjetljivih informacija s ekonomskom vrijednošću. Neophodno je pojasniti odredbe Zakona o preovladavajućem javnom interesu. Treba obezbijediti odgovarajuću balans između Zakona o slobodnom pristupu informacijama s jedne, i Zakona o zaštiti ličnih podataka i Zakona o tajnosti podataka s druge strane.
- Sistem kontrole javnih nabavki mora biti osnažen, kao i nadzor nad primjenom dodijeljenih ugovora. Moraju se unaprijediti antikorupcijske mjere na nivou lokalne samouprave.
- Razviti posebne mjere koje bi se odnosile na korupciju u posebno osjetljivim oblastima, kao što su one utvrđene u nalazima procjene rizika iz jula 2011. godine. Posebni akcionini planovi bi mogli biti predviđeni za ove oblasti. Osigurati da se procjene rizika sistematski koriste.
- Ojačati ulogu Skupštine u borbi protiv korupcije kroz intenziviranje kontrole izvršne vlasti. Skupština bi prilikom preispitivanja i unapređivanja pravnog okvira

trebala takođe posvetiti posebnu pažnju na pitanja vezana za borbu protiv korupcije. Osigurati temeljan sistem integriteta u Skupštini.

- Obezbijediti uključivanje nevladinih organizacija u agendu antikorupcije.

Represivno djelovanje protiv korupcije:

- Obezbijediti nezavisne, učinkovite, specijalizovane organe za istragu/gonjenje, naročito kroz:
 - Izmjene Ustava i zakona u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa (vidi gore navedeno) i zaštite svih istražnih organa od (mogućeg) političkog pritiska.
 - Obezbjeđivanje odgovarajućih resursa (finansijskih sredstava, osoblja itd.) svim istražnim organima koji su uključeni u borbu protiv korupcije, izdižući tako predmete korupcije na nivo prioriteta. Preporučivo je da se preispita definicija „korupcije na visokom nivou” u svijetlu nadležnosti Specijalnog odjeljenja Vrhovnog državnog tužilaštva.
 - Omogućiti tužiocima pristup relevantnim bazama podataka i dovoljno kapaciteta za efikasno sprovođenje Zakonika o krivičnom postupku.
 - Preispitati nadležnosti Specijalnog istražnog tima i omogućiti mu pristup relevantnim bazama podataka.
 - Obezbijediti potrebne obuke, dobro obučeno osoblje i međunarodnu razmjenu znanja kako bi se omogućila efikasna i redovna primjena savremenih istražnih metoda. Slična obuka se mora obezbijediti i za sudske organe.
- Izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku u dijelu gdje je to potrebno i obezbijediti njegovu efikasnu primjenu.
- Unaprijediti sprovođenje finansijskih istraga, moguće kroz osnivanje tima visokokvalifikovanih inspektora za ovu oblast.
- Poboljšati saradnju i razmjenu informacija između organa koji su uključeni u borbu protiv korupcije, uključujući poreske i druge organe koji su samo posredno uključeni.
- Unaprijediti jednoobrazne statističke podatke o korupciji, jasno razgraničavajući različite vrste kriminalnih aktivnosti i omogućavajući detaljnu procjenu dužine trajanja postupaka, njihovog ishoda itd.
- Postupci zaplijene, konfiskacije i upravljanja imovinom stečenom krivičnim djelom moraju biti bliže regulisani, a profesionalni kapaciteti relevantne državne agencije ojačani.
- Preduzeti potrebne mjere kako bi sistem zaštite lica koja prijavljuju korupciju bio efikasniji u praksi.
- Preispitati sistem imuniteta i uspostaviti efikasnu proceduru za oduzimanje imuniteta.

- Preispitati postupak zatvaranja krivičnih predmeta i razmotriti mogućnost za žalbe ili pritužbe.

III c TEMELJNA PRAVA

Opšti pregled

Crnogorski Ustav štiti temeljna prava i uspostavljen je opšti pravni i institucionalni okvir. Crna Gora je ratifikovala brojne međunarodne sporazume koji se tiču zaštite ovih prava.

Ljudska prava su premještena u nadležnost nedavno osnovanog Ministarstva pravde i ljudskih prava, koje djeluje direktno pod resorom potpredsjednika Vlade. Ombudsman je glavna institucija odgovorna za nadzor nad zaštitom osnovnih ljudskih prava, ali njegova ovlaštenja se moraju osnažiti.

I dalje postoje nedostaci u praktičnom ostvarivanju ljudskih prava, uključujući njihovu primjenu od strane pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona. Administrativni kapaciteti i finansijska sredstva za ostvarivanje temeljnih ljudskih prava ostaju ograničeni.

Ljudska prava

- ***Ljudsko dostojanstvo i pravo na život i integritet ličnosti***

Ljudsko dostojanstvo je zaštićeno Ustavom. Ustav takođe jamči pravo na život i zabranjuje smrtnu kaznu. Nijesu zabilježeni značajniji problemi u primjeni ovih prava.

- ***Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja***

Mučenje i nečovječno ili ponižavajuće postupanje zabranjeno je Ustavom i po Krivičnom zakoniku predstavlja krivično djelo; relevantni međunarodni instrumenti su ratifikovani. Nadzor je obezbijeđen kroz instituciju Ombusmana kao državnog mehanizma za prevenciju. Međutim, potrebno je da se njegove nadležnosti u ovoj oblasti dalje razvijaju, kao i dalje obučavanje njegovih službenika. Pravni i institucionalni okvir za zabranu mučenja još uvijek treba da se uskladi s međunarodnim standardima. Ovo podrazumijeva, između ostalog, i potpunu primjenu preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Broj slučajeva zlostavljanja ostaje nizak, ali procesuiranje prijavljenih slučajeva je i dalje sporo.

Što se tiče zatvorskih uslova, skupštinski odbor za ljudska prava i slobode je postao više uključen u praćenje situacije u ustanovama za izdržavanje kazni. Primjena alternativnih sankcija je doprinijela smanjenju broja zatvorenika. Rezultat je poboljšanje uslova života u kaznenim ustanovama, ali oni još uvijek nisu u potpunosti usklađeni s evropskim standardima, naročito po pitanju obrazovanja i pružanja medicinske pomoći.

- ***Zabrana ropstva, ropskog položaja i prinudnog rada***

Ropstvo, ropski položaj i prinudni rad zabranjeni su Ustavom. Nijesu zabilježeni problemi u ostvarivanju ovih prava.

Pitanja koja se tiču prinudnog rada se razmatraju u okviru poglavlja XIX-Socijalna politika i zapošljavanje; pitanja koja se tiču trgovine ljudima se razmatraju u okviru poglavlja XXIV-Pravda, sloboda i bezbjednost.

- ***Poštovanje privatnog i porodičnog života i prepiske***

Poštovanje privatnog i porodičnog života i prepiske je obezbijeđeno Ustavom, u skladu s članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama. Međutim, moraće se izvršiti dalja procjena da li su ograničenja ovih prava u Crnoj Gori u skladu s članom 8(2) Evropske konvencije, posebno da li je primjena specijalnih istražnih mjera dovoljno dobro regulisana i da li se dovoljno nadzire kako bi se efikasno spriječile zloupotrebe. Potrebno je osigurati zaštitu privatnosti djece u medijima.

- ***Pravo na brak i osnivanje porodice***

Pravo na brak između muškarca i žene je obezbijeđeno Ustavom i Porodičnim zakonom. Za razliku od člana 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Porodični zakon definiše porodicu kao zajednicu s djecom.

U praksi, nijesu zabilježeni veći problemi u vezi s pravom na brak i pravom na osnivanje porodice.

- ***Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti***

Ustav obezbjeđuje slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti i nijesu zabilježeni značajniji problemi u njenom ostvarivanju.

I dalje postoje tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve u vezi s kanonskim priznanjem i imovinskim pitanjima.

- ***Sloboda izražavanja uključujući slobodu i pluralizam medija***

Sloboda izražavanja je obezbijeđena ustavnim i nacionalnim zakonskim okvirom. Krivični zakonik je izmijenjen u julu 2011. godine u cilju ukidanja zatvorske kazne za uvredu i klevetu, na taj način doprinoseći smanjenju broja tužbi protiv medija. Vrhovni sud dao je smjernice u martu 2011. godine kako bi se uskladile visine nadoknada za nematerijalnu štetu, prouzrokovanu povredom časti i ugleda putem medija, s praksom Evropskog suda za ljudska prava. Broj zaostalih predmeta uvrede i klevete se postepeno smanjuje, u skladu s ovim smjernicama. Trebalo bi izvršiti dodatnu procjenu u pogledu tumačenja obima i primjene restriktivnih mjera radi „očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore” s obzirom da to može dovesti do nedopuštenog ograničavanja slobode izražavanja.

Nedostaci u primjeni zakonskog okvira postoje, pogotovo u dijelu slobode medija. Prijetnje i nasilje nad novinarima ostaju razlog za brigu; državni organi, iako ne direktno uključeni, bi trebali da učine više kako se spriječili ovakvi slučajevi. To podrazumijeva i stvaranje

okruženja u kojem se ova vrsta kriminala neće tolerisati i osiguravanje efektivnog gonjenja. Potrebno je ostvariti dalji napredak u određenim nedavnim i ranijim slučajevima nasilja usmjerenog protiv medija, koje još uvijek treba temeljno ispitati i procesuirati, uključujući fizički napad na novinara-istraživača u martu 2012.

U nekim starijim slučajevima klevete, novčane kazne koje nijesu isplaćene, pretvorene su u kazne koje uključuju lišenje slobode. Ovi slučajevi treba da budu usaglašeni sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, a pogotovo da bi se osiguralo da se u slučaju neisplaćenih novčanih kazni ne izriču zatvorske kazne. Novi Zakon o amnestiji, između ostalog, propisuje mogućnost direktnog pomilovanja pojedinaca osuđenih za klevetu od strane Predsjednika.

Uspostavljena su tri medijska samoregulatorna tijela. Zapošljeno je dodatno osoblje kako bi se pojačali nadzorni kapaciteti Agencije za elektronske medije. Strukturna reforma javnog servisa je u toku, kako bi se isti učinio modernijim i samoodrživim. Nedostatak finansijske održivosti i operativnih resursa bi mogli da umanje funkcije medija, kao i audiovizuelnih samoregulatornih tijela.

Nedavnim izmjenama Zakona o elektronskim medijima ugrožena je nezavisnost audiovizuelnog regulatornog tijela s obzirom da je Agencija za elektronske medije dužna da dostavlja svoje operativne i finansijske planove i izvještaje Skupštini na odobrenje. Njen nedostatak resursa da nadgleda medije u cijeloj zemlji predstavlja razlog za brigu. Profesionalnost i nezavisnost javnog servisa još uvijek nije postignuta u potpunosti.

- ***Sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu osnivanja političkih partija i pravo osnivanja sindikata***

Pravni okvir je, u principu, uspostavljen. U praksi nijesu primjećeni značajniji problemi koji se tiču slobode okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu osnivanja političkih partija i pravo na osnivanje sindikata. Međutim, dodatnu pažnju je potrebno posvetiti obezbjeđivanju potpune transparentnosti reprezentativnosti i prava na osnivanje novih sindikata, u skladu s odgovarajućim nacionalnim propisima.

- ***Odnos prema društveno osjetljivim i licima s posebnim potrebama i princip nediskriminacije***

Uspostavljen je nacionalni zakonski okvir, a relevantne međunarodne konvencije su ratifikovane. Zakon o borbi protiv diskriminacije lica s posebnim potrebama je na snazi ali ima nedostataka, naročito u pogledu definicija, sankcija i obaveze poslodavaca da obezbijede prihvatljiv smještaj. Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije za integraciju lica s posebnim potrebama za 2012. i 2013. godinu, a ponovo je uspostavljen Savjet za brigu o osobama s posebnim potrebama. Potrebno je ojačati finansijske i ljudske resurse u institucijama koje se bave licima sa posebnim potrebama, kao i njihove mehanizme nadzora. Preduzeti su koraci ka deinstitutionalizaciji. U nedostatku standardnih mjerila u definisanju invaliditeta, pristup lica s invaliditetom posebnim socijalnim pravima nije uvijek osiguran. Ograničen pristup zgradama i javnim institucijama i dalje zabrinjava.

Nediskriminacija je proklamovana Ustavom, a nadzor nad njom vrši Ombudsman. Nacionalno zakonodavstvo ima nedostatka, naročito u pogledu nezavisnosti Ombudsmana i opsega definicija u Zakona o zabrani diskriminacije. Generalno posmatrano, organi vlasti pokazuju privrženost politici nediskriminacije: godišnja izdavanja za Ombudsmana su povećana u 2012. godini, a ljudska prava su premještena u nadležnost novog Ministarstva pravde i ljudskih prava unutar resora potpredsjednika Vlade. Takođe, Vlada je pokazala veću otvorenost u pravcu promovisanja i zaštite prava pripadnika LGBT populacije, kao i volju da pojača dijalog s civilnim sektorom na ovom polju. Ipak, kapaciteti Ombudsmana i dalje su ograničeni, uprkos zapošljavanju novog osoblja. Njegova nadležnost u oblasti prava djeteta mora biti jasnija. Državni organi su osigurali brzu identifikaciju i hapšenje navodnih izvršilaca napada reditelja spota protiv homofobije i glumca koji se pojavljuje u njemu, a koji se desio u septembru 2012. godine. Međutim, procesuiranje predmeta koji se tiču prava LGBT populacije je sporo i zahtijeva pažnju organa vlasti. Pripadnici LGBT populacije, kao i aktivisti civilnog društva koji se bave promovisanjem i zaštitom prava pripadnika LGBT populacije, i dalje trpe diskriminaciju, kako od strane državnih organa tako i u društvu.

- **Pravo na obrazovanje**

Pravo na obrazovanje je zaštićeno Ustavom, a dalje je razrađeno nacionalnim zakonskim okvirom. Postignut je konsensus u pogledu upotrebe službenog jezika i drugih jezika koji su u službenoj upotrebi, u školskim programima, u skladu s ustavnom garancijom da se manjine mogu obrazovati na svom jeziku. Ipak, učenici romske nacionalnosti se suočavaju sa poteškoćama i imaju veću stopu ispisivanja iz škole usljed jezičke barijere.

- **Pravo svojine**

Pravo svojine je, u principu, zaštićeno. Ustanovljene su *ad hoc* komisije, na lokalnom nivou, za sprovođenje restitucije imovine koja je nacionalizovana za vrijeme komunističkog režima. Proces restitucije je spor, a zabilježeno je samo 30% zahtjeva koji su riješeni. Raseljena lica koja imaju prebivalište u zemlji i dalje se suočavaju s diskriminacijom u pogledu njihovog pristupa zemljištu.

- **Rodna ravnopravnost i prava žena**

Rodna ravnopravnost je predviđena Ustavom, pravnim okvirom i relevantnim međunarodnim sporazumima koje je Crna Gora ratifikovala. U okviru Ministarstva pravde i ljudskih prava postoji odjeljenje za rodnu ravnopravnost.

Promocija rodne ravnopravnosti i ženskih prava je poboljšana na nivou državne i lokalne uprave; pojačani su kapaciteti državnih službenika u ovoj oblasti. Ipak, ostvarivanje ženskih prava, uključujući porodično nasilje, i dalje je na zabrinjavajućem nivou. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici još uvijek se ne primjenjuje u potpunosti. U ovoj oblasti treba zaposliti stručnije osoblje i osigurati bolju saradnju među institucijama. Žene istinski nijesu zastupljene na vodećim političkim i upravljačkim pozicijama u zemlji.

- **Prava djeteta**

Prava djeteta su zaštićena Ustavom i brojnim međunarodnim instrumentima koje je Crna Gora ratifikovala. Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku je usvojen u decembru 2011; primjena medijacije između učinioca i žrtve, kao alternativne mjere za djecu koja su u sukobu sa zakonom, nastavila je da pokazuje dobre rezultate. Sudski savjet je inicirao osnivanje specijalnih odjeljenja sudija koji bi se bavili krivičnim postupcima protiv maloljetnika, u okviru viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju.

Međutim, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti još nije donesen. Savjet za prava djeteta i Ombudsman su uključeni u promociju i zaštitu prava djeteta, ali njihovi kapaciteti bi trebali biti unaprijeđeni. Kapaciteti socijalnih službi, da dopru do maloljetnika koji su izloženi nasilju, treba da se poboljšaju. Više se mora uraditi na polju rehabilitacije djece koja su sukobu sa zakonom; njihovo obavezno obrazovanje u zatvorskim ustanovama nije još uvijek usklađeno s relevantnim međunarodnim standardima. Potrebno je uložiti dalji napor da se ostvari bolja uključenost i pristup djece sa posebnim potrebama redovnom obrazovanju. Zabrinjavajući je broj djece koja nijesu nigdje registrovana, pogotovo unutar romske zajednice.

Mjere procesne zaštite

Pravo na pravično suđenje je zaštićeno Ustavom, ali usljed nedostataka koji se tiču pravosudnog sistema (vidi gore) i dugog trajanja postupaka, primjena u praksi nije u potpunosti ostvarena.

Što se tiče pristupa pravdi, nakon stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u januaru 2012. godine, tri akta za njegovo sprovođenje su donesena i kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su otvorene u svim osnovnim sudovima. Ipak, sprovođenje ovog zakona ometaju nedovoljna budžetska sredstva za ove kancelarije.

Poštovanje i zaštita prava manjina i kulturnih prava

Poštovanje i zaštita prava manjina i kulturnih prava propisano je Ustavom. Zakon o manjinskim pravima i slobodama je na snazi, ali se ne primjenjuje valjano, posebno u pogledu zastupljenosti manjina u Skupštini i u lokalnim institucijama. Romi su pogotovo nezastupjeni. Funkcionisanje Fonda za manjine nije u potpunosti zadovoljavajuće. Međuetnički odnosi u zemlji su generalno dobri.

Postoje Strategija za poboljšanje statusa Roma i Egipćana u Crnoj Gori i s njom povezani Akcioni plan, a načinjeni su u okviru Dekade inkluzije Roma 2005-2015. Međutim, potrebno ih preispitati u skladu s četiri cilja integracije Roma u EU (pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stambenom smještaju) koja su jednako značajna za sve zemlje kandidate i zemlje proširenja. Civilna registracija Roma, Aškalija i Egipćana je olakšana, posebno za one koji su ujedno i raseljena lica. Crnogorski organi vlasti bi trebali nastaviti svoje napore kako bi se ovim ljudima olakšao pristup ličnim dokumentima i registracija.

Preduzete su mjere da se omogući obrazovanje i zapošljavanje Roma, Aškalija i Egipćana. Uprkos tome, stope ispisivanja iz škole i nezaposlenosti ostaju visoke, pogotovo među ženama. Diskriminacija prema ovim grupama preovladava u pristupu zapošljavanju, kao i u

oblasti socijalne i zdravstvene zaštite. RAE populacija i dalje ostaje najdiskriminisanija grupa. Organi vlasti bi trebali ojačati političku posvećenost inkluziji Roma i osigurati raspodjelu dovoljnih sredstava u okviru nacionalnih bužeta, bolju koordinaciju svih relevantnih donatora, kao i sistematsku evaluaciju i praćenje.

Položaj raseljenih lica koja žive u Crnoj Gori se poboljšava ali još uvijek nije na potpuno zadovoljavajućem nivou. Potrebne su dodatne mjere i zakonska usaglašavanja u više oblasti, da bi se obezbijedio potpun pristup ekonomskim i socijalnim pravima za strance sa stalnim prebivalištem i raseljena lica. Situacija u naselju Konik ostaje zabrinjavajuća; plan da se izmijeni naselje Konik je usvojen u februaru 2012., ali administrativni kapaciteti za efikasno izvođenje projekata ovih razmjera su slabi. Zakon o socijalnom stanovanju tek treba da bude usvojen.

Mjere protiv rasizma i ksenofobije

Ustav predviđa mjere protiv rasizma i ksenofobije. Po Krivičnom zakoniku, rasna diskriminacija i diskriminacija na osnovu nacionalne i etničke pripadnosti predstavljaju krivično djelo, ali ne određuje rasističke i ksenofobične motive kao otežavajuću okolnost kod drugih krivičnih djela. Implementacija, međutim, ostaje slaba i do sada postoji ograničeno iskustvo u procesuiranju krivičnih djela i nasilja koji su motivisani rasizmom. U isto vrijeme, krivična djela ove prirode se dešavaju samo povremeno i ne predstavljaju širi problem. Potrebno je promovisati mjere koje potstiču toleranciju.

Agencija EU za temeljna prava

Crnogorski organi su se izjasnili da će učestvovati u radu Agencije nakon pristupanja i već su izrazile svoju volju da uzmu učešće u radu Agencije u svojstvu posmatrača u upravnom odboru.

Zaštita ličnih podataka

Potrebno je dovršiti usklađivanje s Direktivom o zaštiti ličnih podataka. Usvojen je novi Zakon o ličnim podacima i potrebno ga je u potpunosti primijeniti. Kapaciteti Agencije za zaštitu ličnih podataka još uvijek su ograničeni u pogledu ljudskih resursa, mehanizama za istragu i inspekciju i potrebno je njihovo dalje jačanje. Agencija nije još uvijek uspostavila sistem prethodne kontrole na način kako je to predviđeno Regulativom EU o zaštiti podataka.

Preporuke

U svjetlu gore navedenog, Crna Gora treba da usvoji jedan ili više akcionih planova koji će se posebno baviti pitanjima koja su dolje u tekstu navedena. Ukoliko crnogorski organi nađu da je to svrsishodno, posebni akcioni planovi se mogu donijeti za oblasti slobode medija i poštovanja i zaštite manjina. Prilikom izmjene i dopune zakonske regulative u cilju daljeg usklađivanja Zakona o borbi protiv diskriminacije, Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i Zakona o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom, neophodno je takođe uzeti u obzir zahtjeve iz poglavlja 19 (*Socijalna politika i zapošljavanje*).

- Ojačati kapacitete Ombudsmana, a naročito u pogledu njegove uloge kao nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja.
- Uvesti efikasan pravni lijek u skladu s članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama koji bi se odnosio na kršenje ljudskih prava zagarantovanih konvencijom.
- U potpunosti primijeniti preporuke Evropskog komiteta za prevenciju mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Poboljšati uslove u zatvoru; mogle bi se dodatno ispitati mjere za smanjenje broja zatvorenika, naročito alternativne sankcije i uslovno kažnjavanja.
- Osigurati zaštitu novinara od prijetnji i nasilja, naročito kroz efikasne istrage prethodnih napada i odvratajuće kazne. Ponovo ispitati i izmijeniti zakonsku regulativu i institucionalni okvir za zaštitu slobode medija.
- Osigurati nezavisnost audiovizuelnog regulatora i javnog servisa.
- Preduzeti konkretne korake da se osigura primjena nediskriminacije i rodne ravnopravnosti u praksi, uključujući jačanje nadzornih tijela i efikasnije reagovanje organa za sprovođenje zakona na moguća kršenja, kao i kroz veće podizanje svijesti i mjere podrške, naročito pri zapošljavanju i javnoj zastupljenosti žena. Naročitu pažnju bi trebalo posvetiti okončavanju diskriminacije pripadnika LGBT populacije.
- Preduzeti korake kako bi se osigurala potpuna transparentnost reprezentativnosti sindikata i pravo na osnivanje novih sindikata, u skladu s odgovarajućim nacionalnim propisima
- Poboljšati zaštitu i primjenu prava djece i lica s invaliditetom, uključujući jačanje relevantnih savjeta i nastavak deinstitutionalizacije gdje je to moguće.
- Osigurati efikasno funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći, takođe, kroz raspodjelu dovoljnih finansijskih sredstava.
- Preduzeti konkretne mjere da bi se spriječila diskriminacija manjina. Osigurati njihovu dalju registraciju, kao i njihov jednak pristup ekonomskim i socijalnim pravima i njihovu odgovarajuću zastupljenost u državnim organima. Posebnu pažnju treba obratiti na poboljšanje uslova života najsiriomašnjeg dijela RAE populacije i raseljenih lica.
- Osigurati adekvatno procesuiranje zločina iz mržnje
- Osigurati usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite ličnih podataka i omogućiti procjenu kroz pripremu relevantnih tabela transpozicije; obezbijediti dovoljne finansijske i ljudske resurse Agenciji za zaštitu podataka.

III. d Prava građana Evropske unije

Nakon pristupanja, Crna Gora treba da usvoji zakonsku regulativu koja će omogućiti građanima EU da glasaju i budu birani na izborima za Evropski parlament i na opštinskim izborima. Isto se odnosi na pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje, koje se sada dozvoljava samo pod uslovima sadržanim u Zakonu o strancima. Takođe, Crna Gora će morati da obezbijedi diplomatsku i konzularnu zaštitu građanima Evropske unije. Crnogorski organi su naznačili da ne vide poteškoće u usvajanju i primjeni ovih djelova pravne tekovine EU.