



**MONITOR**  
CRNOGORSKI NEZAVISNI MEDIJUMIK



**CRNA GORA**  
**MEDIJI, MANJINSKA PRAVA**  
**I VLADAVINA PRAVA**





CRNA GORA: MEDIJI,  
MANJINSKA PRAVA I VLADAVINA PRAVA

Izdavač:  
*Društvo za novinsko-izdavačku djelatnost*  
*Monitor doo*  
Vuka Karadžića 11. Podgorica

Za izdavača:  
Milka Tadić Mijović

Urednik:  
Zoran Radulović

Autori:  
Milena Perović Korać, Biljana Alković, Veseljko Koprivica,  
Zoran Radulović

Prevodilac:  
Radmila Stojanović

Lektor:  
Predrag Nikolić

Prepress:  
Sasa Matović

Štampa:  
Studio MOUSE

Tiraž:  
5.000

**Objavlivanje ove publikacije omogućila je  
Evropska unija posredstvom Delegacije Evropske  
unije u Crnoj Gori**

# CRNA GORA: MEDIJU, MANJINSKA PRAVA I VLADAVINA PRAVA

---

*ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO  
I JAVNA DEBATA O REFORMAMA*

Podgorica 2010.



# Uvod

Glavni cilj projekta *Istraživačko novinarstvo i javna debata o reformama*, koji je nedjeljnik *Monitor* realizovao 2010. posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, bio je da se promovišu fundamentalne slobode i prava, i demokratske reforme u Crnoj Gori

Specifični ciljevi projekta bili su da se kroz novinarska istraživanja i javne debate identifikuju i predoče glavni problemi o:

**1. Medijskoj reformi** i promjenama neophodnim da bi se ojačala sloboda govora i izražavanja i profesionalizovali mediji (kroz identifikovanje i prezentovanje glavnih činioca koji ograničavaju slobodu govora i izražavanja; snaženje novinarskih istraživanja; promovisanje i ohrabriranje promjena u medijskom zakonodavstvu, kako bi se ono uskladilo sa najboljom evropskom praksom);

**2. Manjinskim pravima** i reformama neophodnim da bi se ojačale slobode i prava manjinskih grupa u Crnoj Gori (kroz identifikovanje i prezentaciju javnosti glavnih problema vezanih za manjinska prava i slobode; promociju različitosti i afirmaciju principa pozitivne diskriminacije; istraživanje o zastupljenosti manjinskih grupa u administraciji, javnim preduzećima i institucijama na nacionalnom i lokalnom nivou i parlamentu sa akcentom na izborni model);

**3. Vladavini prava** i reformama neophodnim za jačanje autonomije pravosuđa i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (kroz identifikovanje i osvjetljavanje glavnih problema u funkcionisanju pravosudnog sistema, istraživanje problema prilikom procesuiranja korupcije i organizovanog kriminala, istraživanja nezavisnost pravosudnog sistema).

Sve oblasti koje smo definisali sredinom 2009, kao ključne za transformaciju Crne Gore ka demokratiji i integraciju u EU, godinu i po kasnije označene su kao prioritete za otvaranje pregovora Crne Gore sa EU, u Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, koje je objavljeno 9. novembra u Briselu. Evropskom savjetu je preporučeno prihvatanje kandidature naše zemlje, ali je otvaranje pregovora uslovljeno napretkom u sedam oblasti, među kojima su vladavina prava, manjinska prava i medijske slobode suštinske.

Zašto su za transformaciju zemlje ka demokratiji baš ove oblasti prepoznate kao ključne.

## (I) Medijske reforme – zakonodavstvo i praksa

Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, koji je premijer Željko Šturanović potpisao u Luksemburgu 15. oktobra 2007. godine, Crna Gora se obvezala na reforme medijskog zakonodavstva i stvaranje neophodnih uslove za slobodu govora i izražavanja, kao i da će profesionalizovati medije koji su bili pod kontrolom države tokom decenija jednopartijskog sistema. Crna Gora je Sporazumom

preuzela obavezu da transformiše RTCG u javni servis, kao i brojne lokalne radio i televizijske stanice.

Prvi značajni koraci u reformi medijskog sistema načinjeni su, više godina prije potpisivanja SSP-a. Skupština Crne Gore, usvojila je set medijskih zakona još 2002. Cilj ovih zakona, između ostalog, bio je da se državna RTCG i lokalni emiteri transformišu u javni servis, da se izvrši privatizacija dnevnika *Pobjeda*, koji je bio u državnom vlasništvu, kao i da se formiraju nezavisni regulatori za dodjelu frekvencija i druge nadležnosti vezane za elektronske medije. Ovi ciljevi, međutim ni danas nijesu ispunjeni.

**Dnevni list *Pobjeda*** nije privatiziran, uprkos činjenici da Zakon iz 2002. godine to striktno propisuje. Tako i danas, *Pobjeda* ima povlašten položaj. Redovno prima novac iz budžeta. Pored toga, najveći oglašivači - državna administracija, javna preduzeća i velike firme reklamiraju se prije svega u *Pobjedi*, iako ona ima znatno manji tiraž od dnevnih novina *Vijesti* i *Dan*. Predsjednik Upravnog odbora *Pobjede* je politički direktor vladajuće Demokratske partije socijalista.

**Transformacija RTCG** u javni servis također se sprovodi uz poteškoće. Zakon iz 2002. koji je bio temelj za uspostavljanje javnog servisa, prekršen je više puta u parlamentu Crna Gora i to od vladajuće većine, koja je umjesto da potvrdi, birala članove Savjeta RTCG. Savjet, kao ključni organ RTCG, trebalo je da bude nezavisan od političkih partija. Načinom izbora i kršenjem zakona, vladajuća većina je onemogućila imenovanje pojedinih kandidata civilnog sektora u Savjet RTCG. Pored toga, RTCG je finansijski iscrpljivana, jer je nakon privatizacije *Telekoma Crne Gore* onemogućen način prikupljanja pretplate za RTCG putem telefonskih računa od stanovništva. Time je srušena finansijska nezavisnost kao jedan od stubova javnog servisa.

Zakon o RTCG je promijenjen 2008. Prema komentarima *Artikla 19* i OEBS-a, novi Zakon je korak unazad, jer se finansiranje RTCG prenosi na državni budžet, a za izbor članova Savjeta RTCG potrebna je većina u parlamentu Crne Gore. Prema brojnim izvještajima, uključujući onaj i *Freedom House*, program RTCG više favorizuje vladajuću elite nego javni interes.

**Dodjela frekvencija** - prema zakonu iz 2002 dodjela frekvencija bila je u nadležnosti Agencije za radio difuziju (ARD). Međutim, nakon promjena zakonskog okvira iz 2008, dodjela frekvencija prenijeta je sa ARD na Agenciju za elektronske komunikacije, koja djeluje u okviru Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija. Prema komentarima *Artikla 19* i OEBS-a, prijenos nadležnosti za distribuciju frekvencija sa nezavisnog regulatora na agenciju pod kontrolom ministarstva ne doprinosi slobodi medija. Prije donošenja novog zakona, neka vrsta pravnog interregnuma oko nadležnosti za dodjelu frekvencija, iskorištena je da televizija *Vijesti* koja je ispunjavala sve uslove, duže od godinu dana čeka na nacionalnu frekvenciju, što je proizvelo velike finansijske probleme ovoj kući i izazvalo brojne proteste.

**Zakon protiv medijske koncentracije** je Crna Gora prema sugestijama Savjeta Evrope pripremala od 2004. godine. Te je godine crnogorska Vlada uz podršku Evropske agencije za rekonstrukciju i Savjeta Evrope načinila prvi nacrt zakona. Od 2004. godine izrađeno je više nacrta zakona protiv medijske koncentracije, ali takav zakon još nije usvojen, niti je u proceduri.

**Sudski procesi protiv medija** – U Crnoj Gori kleveta još nije dekriminalizovana uprkos preporukama Savjeta Evrope. Ipak, u odnosu na devedesete u zakonskom je okviru postignut napredak, jer je ukinuta zatvorska kazna zbog klevete. Međutim, visoke novčane kazne za klevetu ugrozile su rad nekih crnogorskih medija.

Posljednjih nekoliko godina, tri štampana medija, koja su van kontrole vladajućih krugova – dnevnik *Vijesti* i *Dan* i nedjeljnik *Monitor*, izloženi su snažnim pritiscima zbog velikog broja sudskih procesa i visokih odštetnih zahtjeva koji su tokom 2010. prešli čak 15 miliona eura. Najveći dio procesa i visokih odštetnih

zahtjeva protiv ovih medija, pokrenut je nakon što je 2007. premijer Milo Đukanović, u procesu protiv dnevnika *Vijesti*, zbog navodnih duševnih boli zatražio odštetu od milion eura.

Ova tri medija su, u posljednjih nekoliko godina, pred crnogorskim sudovima osuđeni na kazne koje su dostizale i više desetina hiljada eura, čime je narušena praksa Suda za ljudska prava u Strazburu, koji izričito ističe da novčane kazne za klevetu ne bi trebalo da ekonomski ugrožavaju funkcionisanje medija.

## **(II) Manjinska prava i slobode**

Crna Gora je bila pošteđena unutrašnjih oružanih međuetničkih sukoba tokom ratova u regiji, mada su masovno kršena elementarna ljudska prava i prava etničkih i manjinskih grupa, a devedesetih je počinjeno i više ratnih zločina – od agresije na Dubrovnik, preko etničkog čišćenja Bukovice do deportacije bosanskih izbjeglica. Međuetnički odnosi i tolerancija u prvoj polovini devedesetih bili su poremećeni jer je crnogorska vladajuća elita podržavala militarističku politiku službenog Beograda.

Situacija se počela popravljati u drugoj polovini devedesetih. Crnogorskim Ustavom, usvojenim nakon osvajanja nezavisnosti, garantuju se slobode i prava svim građanima, bez obzira na etničku, rodnu i drugu pripadnost. Međutim, uprkos ustavnim rješenjima, odredbe za postizanje pravične zastupljenosti svih manjinskih grupa još se ne primjenjuju.

Položaj nekih manjinskih grupa i etničkih skupina i dalje je veoma težak. Posebno su u teškoj situaciji pripadnici romske, egipatske i aškalijske populacije, kao i izbjeglice od kojih mnogi pripadaju baš tim etničkim grupama. Veliki broj pripadnika Roma, Egipćana i Aškaliža žive na granici siromaštva, bez stalnog zapošljenja i uključenosti u redovan sistem obrazovanja.

Pripadnici LGBT populacije su gotovo posve nevidljivi u crnogorskom društvu, opterećenom autoritarnom kulturom i netolerancijom prema različitim. Crna Gora još nije dostigla standarde razvijenog svijeta kada su u pitanju prava lica sa posebnim potrebama, koja su u velikom dijelu bila potpuno isključena iz radnog i obrazovnog procesa.

Nije riješeno na adekvatan način pitanje učešće različitih manjinskih grupa u izborni proces, njihova zastupljenost u parlamentu, javnoj upravi i javnim poduzećima, ustanovama kulture, obrazovanja i tako dalje.

U posljednje vrijeme načinjeni su izvjesni napretci u zakonodavnom okviru. Sredinom 2010. izglasan je Zakon protiv diskriminacije, ali još nije usaglašeno izbornu zakonodavstvo tako da se garantuje reprezentativnost manjina na nacionalnom i lokalnom nivou.

Takođe, princip pozitivne akcije nije zaživio u javnoj administraciji i ostalim institucijama sistema. Promjena izbornog zakonodavstva i njegovo usklađivanje sa Ustavom i preporukama Savjeta Evrope i Venecijanske komisije je jedan od prioriteta zadataka Crne Gore. To je izuzetno značajno za unutrašnju stabilnost, položaj manjina, kao i za procese integracija. Iako je promjena izbornog zakonodavstva jedan od strateških prioriteta Vlade, oko promjene izbornog zakonodavstva i primjene principa afirmativne akcije još nema konsenzusa između glavnih političkih aktera i manjinskih grupa.

Zastupljenost pripadnika manjinskih grupa nije adekvatna ni u izvršnoj i sudskoj vlasti. Naprotiv, postoje slučajevi i u gradovima gdje manjinske grupe čine većinu stanovništva, kao što Ulcinj, da ta dominantna skupina nije adekvatno zastupljena u policiji, sudovima, administraciji i javnim preduzećima.

## **(III) Vladavina prava i nezavisno sudstvo**

Prema brojnim istraživanjima više međunarodnih i domaćih institucija, temeljna pretpostavka da svi pojedinci moraju biti jednaki pred zakonom još nije ispunjena u Crna Gora. Uprkos određenom napretku,



pravosudni sistem Crne Gore tek treba da se u potpunosti reformiše, depolitizuje i osamostali od uticaja izvršne vlasti i drugih centara moći. Dok se ne reformiše pravosuđe ne može biti efikasna borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, glavnim izazovima Crne Gore na putu prema EU i unutrašnjoj demokratizaciji.

U više izvještaja o napretku EU, kao i u Mišljenju iz 2010. navodi se da su postignuti izvjesni rezultati u jačanju strateškog i administrativnog okvira za borbu protiv korupcije, ali Crna Gora još nema dovoljan kapacitet da se suoči sa tim problemom.

Korupcija nije adekvatno procesuirana, osobito na visokom nivou. Ističe se nemoć pravosuđa da se suoči sa korupcijom na najvišem nivou i traže se rezultati. Uočljiva je i nesrazmjera između percepcije korupcije u javnosti i izuzetno niskog broja osuđujućih presuda za korupciju.

Presuda za korupciju na visokom nivou gotovo da nema. Kada su u pitanju krivična djela počinjena od strane visokih zvaničnika, pravosuđe često ostaje bez reakcije. Još nijesu riješeni brojni slučajevi organizovanog kriminala, ubistava i ratnih zločina iz ranih devedesetih.

Tužilaštvo nije adekvatno reagovalo na brojne krivične prijave protiv visokih zvaničnika koje su podnosili građani, nevladini aktivisti i opozicione stranke niti je adekvatno reagovalo na brojne napise u medijima o visokim dužnosnicima umiješanim u navodne nezakonite aktivnosti.

Predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica je izjavila da su tokom proteklih godina državni tužitelji: „procesuirali dva ministra zdravstva u dva mandata, direktora Agencije za telekomunikaciju, te potpredsjednika Savjeta za privatizaciju, direktora Agencije za rekonstrukciju i strana ulaganja, jedan broj sudija, tužioca i drugih“. Međutim, nijedan od postupaka nije završen osuđujućom presudom.

EK i Savjet Evrope više su puta izrazili zabrinutost zbog postupka za izbor sudija i tužioca, kao i sudskih i tužilačkih organa. Insistirali su na promjenama zakonskog okvira za izbor pravosudnih organa, kako bi se unaprijedila nezavisnost tih organa.

### **Zaključci i preporuke:**

*Monitor* je u 2010. godini objavio 13 tekstova i organizovao tri debate da bi doprinio osvjetljavanju problema vezanim za medijske slobode, manjinska prava, vladavinu prava. Oko ovih tema pokrenuta je najšira rasprava sa predstavnicima vlasti, opozicije, pravosuđa, civilnog društva, intelektualaca, medija, stranih eksperata i diplomata. Kraj projekta kao i rezultati, na neki su se način poklopili sa Mišljenjem Evropske komisije o kandidaturi Crne Gore za EU.

Sedam prioriteta koje je EK u Mišljenju, postavila pred Crnu Goru, kao uslov za otvaranje pregovora o Kandidaturi, poklapaju se u velikoj mjeri sa onim do čega je *Monitor* došao u svom jednogodišnjem istraživanju i u zaključcima i preporukama koje su nastale na javnim debatama.

Kada su mediji u pitanju na našoj je prvaj debati zaključeno da Crna Gora još nije izvršila potpuno usaglašavanje sistema sa standardima zemalja EU u mnogim, pa ni u oblasti slobode medija i slobode izražavanja. Istaknuto je da bi zakonski okvir trebalo unaprijediti i prilagođavati evropskom zakonodavstvu i standardima. Potrebno je nastaviti reformu medijskog zakonodavstva. Reforma bi trebalo da se temelji na poštovanju slobode izražavanja, medijskog pluralizma i na pravu građana na dostupnost informacijama i glasilima.

Zaključeno je i da je pluralizam medija i sloboda izražavanja od izuzetne važnosti za Crnu Goru. Neophodno je podsticati medijski pluralizam i efikasno spriječiti sve oblike štetne medijske koncentracije. Neophodno je osigurati profesionalno i nezavisno djelovanje javnog servisa koji će raditi u interesu javnosti.

Takođe važno je osigurati nezavisnost regulatornih tijela i definisati njihovu nadležnost. Podstaci usvajanje zakonskog okvira kako bi se dekriminalizovala kleveta. Usaglasiti sudsku praksu i zakonski okvir sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Glasila i novinari trebalo bi da daju doprinos slobodi medija, govora i izražavanja i to podizanjem profesionalnih standarda, podsticanjem istraživačkog novinarstva, plasiranjem tema od javnog interesa, poštovanjem kodeksa profesije, prava na odgovor itd. Neophodno je i jačanje novinarske samoregulacije.

Na drugoj debati posvećenoj manjinskim pravima i slobodama zaključeno je da je Crna Gora u odnosu na prošlo desetljeće napravila značajne iskorake u zaštiti ljudskih prava, posebno manjinskih prava. Napredak je posebno uočljiv u normativnom i institucionalnom okviru. Ustav garantuje jednakost svima, usvojeni su zakoni koji garantuju prava manjinama, ratifikovani su mnogi međunarodni akti koji se bave pitanjem manjinskih prava.

Bilo bi značajno da svi akteri nastave rad na unaprjeđivanju zakonskog okvira i usklađivanju sa onim u EU. Neophodno je što prije usvojiti izborni zakonodavstvo, tako da izborni zakon garantuje punu predstavljenost manjina.

U Crnoj Gori postoje ranjive grupe, kao i u drugim djelovima Evrope. I ovdje su posebno ranjive osobe sa invaliditetom, Romi i Egipćani, kao i raseljena lica. Treba udružiti napore kako bi se njihova pozicija popravila.

Zaključeno je i da su u Crnoj Gori u posebno teškom položaju pripadnici LGBT populacije i da je neophodno da se unaprijedi njihova pozicija i sankcioniše diskriminacija.

Nacionalne manjine i druge manjine nijesu proporcionalno njihovom broju zastupljene u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, na nacionalnom i lokalnom nivou, kao ni u javnim institucijama i preduzećima.

Na trećoj debati o vladavini prava zaključeno je da Crna Gora ima ozbiljne probleme u konstituisanju vladavine prava, borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Naglašeno je da je Crna Gora započela institucionalne reforme i usaglašavanje zakonodavnog okvira sa EU, ali još nije dovršila taj proces i ima problema u implementaciji zakonskog okvira. Da bi se uspostavila vladavina prava neophodno je ubrzati promjene i sprovesti sveobuhvatne reforme pravosudnog sistema.

Zaključeno je da je za Crnu Goru od najveće važnosti uspostavljanje nezavisnog, depolitizovanog, odgovornog i efikasnog pravosudnog sistema. Samo tako pravosuđe, istaknuto je, može donijeti rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na svim nivoima.

Potrebno je usaglašavanje sa sistemom i praksom u EU, kao i prihvatanje preporuka Savjeta Evrope i Venecijanske komisije, posebno oko načina izbora pravosudnih organa, kao što su Sudski i Tužilački savjet, te izbora i reizbora sudija i drugih pravosudnih funkcionera. Za uspostavljanje nezavisnog pravosudnog sistema neophodna je politička volja.

Na kraju i u našem istraživanju i u debatama na kojima je učestvovalo više od stotinu učesnika iz različitih sfera društva, među kojima je bio i značajan broj predstavnika evropskih zemalja i zemalja u regionu, zaključeno je da su sveobuhvatne reforme u medijima, položaju manjinskih grupa i pravosuđu ključne ne samo za integraciju Crne Gore u EU, već i za transformaciju ka demokratiji crnogorskog društva koje ima dugu autoritarnu praksu i u kome u dugoj istoriji nikada nije došlo do demokratske smjene vlasti.

Za strukturne promjene i drugačiju Crnu Goru neophodno je aktivno učešće svih segmenata društva, vlade, opozicije, civilnog sektora, nezavisnih stručnjaka i građana.

**Milka Tadić Mijović  
Esad Kočan**



# Introduction

The main aim of the project *Investigative journalism and public debate about reforms*, which *Monitor* carried out in 2010 with support from The European Union (EU) Delegation in Montenegro, was to promote fundamental rights and freedoms and democratic reforms in Montenegro.

Objectives of the Project were to identify through journalistic investigation and public debate the key problems in the following areas:

**1. Media reforms** and making changes necessary to strengthen freedom of speech and expression and create professional media by identifying and presenting the main factors which restrict freedom of speech and expression; strengthen investigative journalism; promotion and encouragement to changes in media legislation and aligning it with best practice in Europe.

**2. Minority rights** and reforms needed to strengthen freedoms and rights of minority groups by identifying and presenting to the public the main issues in the area of minority rights and freedoms; promotion of diversity and affirmation of the principle of positive discrimination; research into representation of minority groups in state administration, public companies and institutions at local level and in parliament with particular focus on the election model.

**3. The rule of law** and reforms necessary to strengthen the autonomy of the judiciary and fight against corruption and organised crime through identification and highlighting of the main issues in the operations of the judiciary, examination of problems arising when dealing with corruption and the independence of the judiciary.

All the areas which we identified in mid-2009 as the key for transformation of Montenegro on the path to democracy and integration in the EU, were prioritised a year and a half later as a condition for the start of negotiations between Montenegro and the EU. The European Commission Opinion published on 9 November in Brussels made recommendation to the European Council to accept nomination of our country but subject to the progress being made in seven particular areas which include rule of law, minority rights and media freedoms.

Why were those specific areas identified as crucial for the democratic transformation of the country ?

## ***(I) Media reforms – legislation and practice***

After the signing of the Agreement of Stabilisation and Association with the EU by the then Prime Minister of Montenegro Zeljko Sturanovic on 15 October in Luxembourg, Montenegro committed to carry out reforms of the media legislation and create the necessary conditions for freedom of speech and expression and that it would ensure that media which were under the state control during decades of Communist rule would achieve higher levels of professionalism. In the Agreement, Montenegro undertook the task of transformation

of TV Montenegro and a number of local radio and TV stations into public services.

First important steps towards the reform of the media system were taken, years before the signing of the Agreement. As early as 2002, the Parliament of Montenegro passed a set of media laws. One of their aims was transformation of TV Montenegro and local TV stations into public services, another aim was privatisation of the state owned daily newspaper *Pobjeda* and establishment of independent bodies to award frequencies and regulate electronic media. Those aims are yet to be achieved to date.

*Pobjeda* has not been privatised yet, in spite of the fact that the 2002 legislation strictly prescribed it. As a result, to this day *Pobjeda* has been benefiting from advantages not available to other Montenegrin newspapers. For example *Pobjeda* continues to be funded from the state budget on a regular basis but also, it is a preferred choice for advertising by the state administration, public companies and other large companies allied to the state, in spite of its significantly smaller circulation than its competitors *Vijesti* and *Dan*. The Chair of the Board of Directors is appointed by the ruling Democratic Socialist Party.

**The Transformation of TV Montenegro** into a public service had also been strewn with difficulties. The 2002 legislation, which set the foundations for the creation of public service broadcasting, has been breached on a number of occasions in the Montenegrin Parliament and by the ruling parliamentary coalition which selected the Board Members instead of confirming their appointments. The independence of the Board from the political parties was a crucial precondition for the transformation into a public service due to its key role.

By opting for a selection method which breached the legislation, the ruling coalition prevented nominations for TV Montenegro Board of several civil sector representatives. Also, in spite of financial Independence being one of the main preconditions for the existence of the public sector media, TV Montenegro's financial independence was sabotaged after the privatisation of the company Telecom Montenegro when citizens became unable to pay for their TV licence via their telephone bills.

In 2008 the legislation regulating TV Montenegro was amended. 'Article 19' and OSCE commented that the new law was a retrograde step because it transferred a funding responsibility to the state, and introduced a requirement for a majority vote in the Montenegrin Parliament for selection of the TV Board members.

Amongst many critical assessments of the new legislation was one by the Freedom House which stated that TV Montenegro programme approach favoured elites over the public interest.

**Allocation of frequencies** under the 2002 legislation was within the remit of the Broadcasting Agency (Agencije za radio difuziju -ARD). After the changes of the legal framework in 2008, the responsibility for the allocation of frequencies was taken away from the ARD and given to the Agency for Electronic Communications, which is accountable to the Ministry of Transport, Maritime Affairs and Telecommunications.

Both 'Article 19' and the OSCE observed that the transfer of responsibility for the frequency allocation from an independent regulator to the state controlled agency, was not conducive to the media freedoms.

The 'power vacuum' created by the transfer of responsibilities was used to cause a delay in the start of TV *Vijesti*, which had met all the requirements for over a year before they were allocated a frequency. This had serious financial implications for the owners of the TV *Vijesti* and caused widespread protests..

**The law against media concentration** - the work on this legislation started in 2004, following the advice to this effect by the Council of Europe. The first draft was produced with the support from the European Agency for Reconstruction and the Council of Europe in the same year. Many more drafts have followed since 2004, but the final text has not been produced and the passing of this law through Parliamentary procedure has

not been scheduled yet.

**Court cases against the media** – in Montenegro, libel has not been decriminalised in spite of the recommendations by the Council of Europe that this needs to be done. Nevertheless, progress has been made compared to the 90's with the abolition of the prison sentences for libel offences. High fines continue to be awarded which threatened the operations of some Montenegrin media.

In recent years three printed media independent of control by the ruling circles, dailies *Vijesti* and *Dan* and weekly *Monitor*, were put under enormous pressure because of numerous libel court cases against them and significant demands for damages which in 2010 exceeded 15 million euros. The majority of these court cases and excessive requests for damages occurred after Montenegrin Prime Minister Milo Djukanovic took *Vijesti* to court for libel and demanded one million euros in damages for the emotional pain.

Those three newspapers have in the last few years been fined tens of thousands of euros by the Montenegrin courts which was against the recommendation of the Court for Human Rights in Strasbourg which strongly advised against fines for libel action being high enough to endanger activities of the media.

## ***(II) Minority rights and freedoms***

Montenegro was spared from the internal armed inter-ethnic conflicts during the wars in the region, but there had been massive breaches of basic rights of ethnic minority groups and in the 90's a number of war crimes had been committed including aggression against Dubrovnik, ethnic cleansing in the Bukovica area and deportation of Bosnian refugees. At that time inter-ethnic relationships and tolerance were seriously damaged because Montenegrin ruling elites supported the militaristic politics of Belgrade .

Marked improvements were made in the second half of the 90's. The first Constitution of independent Montenegro guaranteed freedoms and rights to all citizens regardless of their ethnicity, gender and belonging to a range of other minority groups. But in spite of the Constitutional provisions the clauses about achieving fair participation of all minority groups are yet to even start being implemented.

The position of some minority groups continues to be extremely difficult. This is particularly the case with Roma, Egyptian and Ashkali population and also with refugees, many of whom also belong to those three most discriminated groups. Significant numbers of Romas, Egyptians and Ashkhalis live on the poverty line and are not accessing opportunities for permanent employment and education.

The Lesbian, Gay, Bisexual and Trans-gender (LGBT) population is almost completely invisible in Montenegrin society with its prevailing authoritarian culture marked by the lack of tolerance for those who are different to the norm. Montenegro is falling behind the developed world standards in meeting the needs of people with special needs who are currently, with few exceptions, completely excluded from employment and education.

Adequate solutions are yet to be found to ensure participation of minority groups in all their diversity in the political arena, including elections and their representation in Parliament, public administration, public and private companies, cultural and educational institutions etc.

Certain improvements have been made lately in the related legal framework. Earlier this year an Anti-Discrimination Law was passed, but the changes have not been embedded so far in the election legislation which would guarantee representation of minorities at the national and local level. Also, the positive action principle is yet to take root in the practice of the public administration and other state institutions.

One of the priority tasks for the Montenegrin government is to amend election legislation in line with

the Constitution as well as with the recommendations by the Council of Europe and Venice Commission. This is of crucial importance for the internal stability of Montenegro and the prospects for its future integration into the EU as well as for the improvements in the position of minority groups. Even though the changes in the election legislation are among the key strategic priorities for the Montenegrin Government, there has been no consensus between main political players and the minority groups regarding this, or the implementation of the principle of positive discrimination.

Minority groups are not adequately represented in the executive or the judiciary. The underrepresentation is so striking that there are examples of local authorities where minority groups make a majority, such as the town of Ulcinj, but they continue to be underrepresented in the police, judiciary, local authority and public companies.

### ***(III) Rule of Law and Independent Judiciary***

Numerous pieces of research by the international and domestic organisations show that Montenegro has yet to achieve the fundamental principle of equality in law for all its citizens. In spite of some improvements, the Montenegrin judiciary needs to be reformed and depoliticised by gaining independence from the executive and other centres of power. Until the reform of the judiciary is completed, it will not be possible to effectively fight corruption and organised crime, which are the main challenges Montenegro faces on the road to becoming a part of the EU and fully democratic country.

A number of progress reports by the EU including the 2010 Opinion document highlighted some advances in strengthening of the strategic and administrative framework for the fight against corruption but it was also noted that Montenegro lacks capacity to face those problems.

Corruption, especially that involving the highest state levels, is not adequately addressed. The inability of the judiciary to deal with high level corruption has been identified, and there are demands for this to change. There is a visible disproportion between the perception about the spread of corruption and very low numbers of people who are punished for this crime.

At the highest political levels the charges for corruption are almost nonexistent. The judiciary rarely acts on the allegations of crimes committed by high officials. Consequently, a large number of organised crimes, murders and war crimes from the early 90s still remain unsolved.

The Office of The Public Prosecutor failed to act adequately on numerous allegations of corruption against high ranking officials, by the citizens, activists from the non-governmental organisations and opposition parties. Similarly the Prosecutors Office failed to react to large numbers of media reports alleging involvement of senior officials in illegal activities.

Chief Justice Ms Vesna Medenica was quoted saying that in the last few years state prosecutors dealt with cases of two Ministers of Health in two government mandates, the cases of a Director of the Telecommunications Agency, a Vice President of the Privatisation Council, a Director of Agency for Reconstruction and Foreign Investments, a number of judges, prosecutors and others. But she failed to say that not one of the cases ended in a conviction.

The European Commission and the Council of Europe expressed concerns on a number of occasions because of the process which is used to select judges, prosecutors and judicial bodies. They insisted on the need to change the legislative framework for the selection of the judiciary in order to enhance their independence.

## ***Conclusions and recommendations:***

Monitor published in 2010 13 articles and organised three debates with the aim of throwing more light on the issues of media freedoms, minority rights and the rule of law.

The widest possible debate was initiated around those three topics involving representatives from the government, the opposition, the judiciary, civil society, intellectuals, media, foreign experts and diplomats. The end of the project and its findings coincided with the European Union Opinion about Montenegrin nomination for EU membership.

Seven priorities which the European Commission and The Opinion set out to Montenegro as a condition for the start of membership negotiation, to a great extent matched the problem areas which Monitor identified in its year long investigation and the conclusions and recommendations produced following wide public debate.

With regard to media, our first public debate concluded that Montenegro has to travel a long way to achieve EU standards of media freedoms and freedom of expression. The need to amend the legal framework in line with European legislation and standards was stressed, as well as the need to reform the overall media legislation. This reform should be based on respect for freedom of expression, media pluralism and the right of citizens to access information.

It was agreed that media pluralism and freedom of expression are of a particular importance for Montenegro and that media pluralism needed to be stimulated and creation of harmful media monopolies opposed. This included creation of the professional and independent public broadcasting service which would operate in the public interest.

Those regulatory bodies need to be independent and have a defined remit. A passing of the law decriminalising libel was demanded as well as ensuring that legal framework is fully in line with the requirements of the European Court of Human Rights.

It was recognised that media and journalists have a responsibility to enhance freedom of information and expression. For this, a set of professional standards was required as well as encouragement of investigative journalism, covering of public interest topics, respect for professional codex, the right to reply and the right of media deregulation etc.

The second public debate was devoted to minority rights and freedoms. It was agreed that in comparison with the previous decade Montenegro had made significant advances in protection of human rights and minority rights in particular.

This progress was particularly visible in the legal and institutional framework.

The Constitution guarantees equal rights to all and a number of laws were passed guaranteeing minority rights.

It was also agreed that there is a need for all stakeholders to continue to enhance the legislative framework and align fully with EU legislation. The urgency was stressed for passing the election legislation in order to guarantee full political representation of all minorities.

As in other parts of Europe, there are minority groups in Montenegro which are particularly vulnerable. They include people with disabilities, the Roma, the Egyptian population and refugees, and the effort needs to continue to improve their position.

The participants agreed that the discrimination against the LGBT population is particularly harsh and that significant steps needed to be taken to address this, including introducing sanctions against the perpetrators.

The third debate which focused on the rule of law in Montenegro raised serious concerns about the problems



in this area which manifested itself in the failure to adequately fight organised crime and corruption.

It was noted that institutional reforms to achieve coordination with the EU legislative framework were started but not finalised and that a number of problems were encountered with the implementation of the legislative framework. The conclusion was, that in order to have a rule of law the changes needed to gather pace but also that the reform of the judiciary needed to be comprehensive.

It was agreed that an independent, depoliticised, responsible and efficient judiciary is of crucial importance for Montenegro because only such a judiciary could ensure a successful fight against organised crime and corruption at all levels.

These changes need to happen in line with the European systems and practice and following recommendations by the Council of Europe and Venice Commission about the appointments of the members of the judiciary and the relevant court bodies and the election and re-election of judges and other judiciary staff members. It was stressed that political will and determination was an essential precondition for carrying out those reforms.

And lastly, we want to say that our investigations and debates involved more than a hundred participants from all spheres of society including a significant number of representatives from other European countries and the Balkans region. The conclusion was reached that comprehensive reforms of the media, treatment of minority groups and reforms of the judiciary are of key importance, not just to ensure integration of Montenegro into the EU but also to ensure democratic transformation of Montenegrin society which has a long history of authoritarianism and is yet to have a fully Democratic change of rule.

For the structural changes and the creation of a different Montenegro we must ensure active participation of all segments of society including the government, the opposition, the civil sector, independent experts and citizens.

**Milka Tadić Mijović**  
**Esad Kočan**

# Mediji i sloboda izražavanja



# Jednakiji od drugih

*Najstariji crnogorski dnevni list nije privatizovan čime je prekršen Zakon o medijima i subvencionira se iz državne kase iako je to protivno antimonopolskim aktima i sporazumima koje je Crna Gora prihvatila*

**Dnevnik** *Pobjeda* kome je država većinski vlasnik sa 84,7 odsto kapitala naći će se tokom 2010. godine na tenderu za privatizaciju.

To je za *Monitor* potvrdio **Željko Rutović**, pomoćnik ministra kulture, medija i sporta. „Vlada Crne Gore je na sjednici od 17. decembra 2009. godine donijela Odluku o planu privatizacije za 2010. godinu kojim je, pored ostalog, predviđeno da se nastavi sprovođenje tendera za N.I.G *Pobjeda* a.d.“, kaže on.

**VLASNIŠTVO I NEZAVISNOST:** To će biti treći pokušaj da se privatizuje ova novina. *Pobjeda* je još Zakonom o medijima donešenim krajem 2002. godine trebala da raskine sa državnim vlasništvom, jer „država, jedinica lokalne samouprave i pravno lice koje je većinski u državnoj svojini... ne može biti osnivač medija“.

To zakonsko rješenje donijeto je kako bi se zadovoljili međunarodni standardi.

„Pravilo je da su novine u privatnom vlasništvu, a elektronički mediji mogu biti javni“, kaže za *Monitor* **Stjepan Malović**, profesor novinarstva na zagrebačkom univerzitetu i na Fakultetu političkih nauka u Podgorici. „Sigurno je da državno vlasništvo ne jamči potrebnu nezavisnost uređivačke politike, pa takvo rješenje ne ide u prilog razvijanja slobodnih medija koji će služiti interesima javnosti, a ne vladajućima“, kaže Malović. On objašnjava: „U posljednje vrijeme ozbiljno se razmišlja i o tome da se javni servis osigura ne samo u elektroničkim medijima, već i u tiskanim, jer su tabloidizacija i profitni interes u manje razvijenim zemljama u potpunosti uništili nekadašnje ozbiljne, kvalitetne dnevne novine“. Ali, kaže on, to nikako ne znači da štampani mediji smiju ostati državno vlasništvo.

**MALO KAŠNJENJE:** Kao krajni rok za transformaciju *Pobjede* Zakon je bio propisao 24. novembar 2003. godine. U novembru te godine, tadašnji direktor **Radojica Luburić**, je pojašnjavao da je „svojinska transformacija u toku“, i da „mora biti postupna“. Nije precizirao da li je urađena procjena vrijednosti tog

preduzeća, niti program svojinske i upravljačke transformacije.

Desilo se samo to da se *Pobjeda*, zvanično, 2004. godine prestala finansirati iz državnog budžeta.

Pomoćnik ministra Željko Rutović kaže da se dnevnik po Zakonu nije mogao ugasiti: „Zakon o medijima u članu 47 propisao je obavezu svojinske i upravljačke transformacije pravnih lica koja obavljaju novinsko-izdavačku djelatnost čiji je osnivač država ili jedinica lokalne samouprave, kao i da troškove transformacije treba da pokrije osnivač“. Ostali printani mediji u vlasništvu države i lokalnih samouprava mahom su ugašeni.

*Pobjeda* je transformisana u akcionarsko društvo tek 29. decembra 2005. godine. Većinski vlasnik bili su državni fondovi sa 71,6 odsto akcijskog kapitala. Država nije ni pokušala da privatizuje *Pobjedu* u zakonskom roku.

Takva odluka je bila motivisana političkim interesima smatra **Željko Ivanović**, jedan od osnivača i direktor dnevnog lista *Vijesti*.

On za *Monitor* kaže: „Iako se Vlada obavezala pred Savjetom Evrope da će privatizovati *Pobjedu*, ona to nije učinila. Dva su razloga - prvi je da ne želi da se odrekne sredstva propagande, pa zloupotrebljava tu novinu za partijske i lične potrebe čelnika vladajuće stranke. Drugo - vrh vlasti želi da preko *Pobjede* poremeti tržišne uslove u Crnoj Gori na polju štampanih medija i izazove haos koji bi onda ugrozio listove koji žive samo od tržišta.“

**PROPALLE PRIVATIZACIJE:** Formalnu odluku da se krene sa privatizacijom *Pobjede* Vlada je donijela tek sredinom 2007. Raspisivanju tendera prethodila je vanredna Skupština akcionara (22. oktobar) na kojoj je donijeta odluka da se dug *Pobjede* prema državi od 1,9 miliona eura pretvori u akcijski kapital. Tako je država postala vlasnik 76,5 odsto *Pobjede*.

Mjesec kasnije, 20. novembra 2007. godine, raspisan je tender za privatizaciju 51 odsto akcija *Pobjede* u državnom vlasništvu. Nije objašnjeno zbog čega je Vlada namjeravala da u svom posjedu zadrži skoro četvrtinu akcija, pošto se sličnog principa nije držala kada su privatizovana neka od najvažnijih crnogorskih preduzeća: *Jugopetrol*, *Telekom*, *KAP*. I zašto je opet kršen član 7 Zakona da država ne može biti vlasnik štampanih medija.

Tendersku dokumentaciju otkupila je samo njemačka kompanija WAZ, ali do isteka tenderskog procesa, koji je na njihov zahtjev produžen za 30 dana, nijesu predali ponudu za kupovinu *Pobjede*. Nezvanično WAZ je od trgovine odustao zbog nagomilanih dugova tog dnevnog lista. *Pobjeda* je krajem 2007. godine, prema tvrdnjama **Branka Vujovića**, tadašnjeg direktora Agencije za prestrukturiranje privrede a sadašnjeg ministra ekonomije, samo državi dugovala 2,67 miliona eura na ime neizmirenih poreskih obaveza. Rješenja o odloženom plaćanju poreza potpisivao je ministar finansija **Igor Lukšić**.

Jedna od prepreka za privatizacije *Pobjede* bio je i kolektivni ugovor koji je garantovao otpremnine u iznosu i do 35 hiljada eura. Višak zaposlenih u *Pobjedi*, prema različitim procjenama je između 150 - 200 radnika, za što bi kupac morao izdvojiti višemilionski iznos.

**PREPREKE I TENDERI:** Najave za novi tender krenule su u maju 2008. Krajem jula raspisan je novi tender. Jedinu ponudu dostavila je austrijska kompanija *Ost Holding GmbH*, stopostotno vlasništvo njemačke medijske grupe WAZ. Ponudila je četiri miliona eura za akcije i investicije od 3,4 miliona u narednih pet godina. Pregovori su trajali do kraja marta 2009. godine kada je ponuda povučena „zbog globalne ekonomske krize“.

Dugovi *Pobjede* su se u međuvremenu nagomilali. A Vlada odlučuje da učvrsti pozicije u tom mediju.

## Tri novine dva svijeta

O razlikama u izvještavanju između crnogorskih dnevnih novina mogla bi se napisati opširna studija, ali to nije tema našeg istraživanja koje se bavilo prije svega implementacijom zakonskih rješenja. Ali, za ilustraciju uređivačkih politika donosimo naslove koji se odnose na dva događaja iz ovog mjeseca.

Izvještaji sa konferencije za štampu ekspertskeg tima MMF-a dati su na naslovnim stranama sva tri lista:

**Pobjeda: Uz korekcije dobri izgledi ekonomije**

**Dan: MMF-u se ne dopada što privreda propada**

**Vijesti: BDP pao najviše u regionu**

Rezultate lokalnih izbora na Cetinju, koje je bojkotovao dio opozicije, državne i privatne dnevne novine su komentarisale naslovima na bitno drugačiji način:

**Pobjeda: Cetinje potvrdilo apsurdnost bojkota**

**Dan: Bojkot najveći pobjednik**

**Vijesti: DPS počeo da gubi povjerenje**

U proljeće 2009. godine usvojen je *Model finansijskog restrukturiranja Pobjede* prema kome je njen dug od skoro 5,8 miliona eura pretvoren u državne akcije. Vlada je novcem poreskih obveznika izmirila *Pobjedin* dug prema *Prvoj banci* koji je 30. aprila prošle godine iznosio 984.117 eura. Istovremeno, anulirana su i *Pobjedina* dugovanja prema državi u iznosu od 4,8 miliona. Vlada je, uz to, obećala državne garancije za novo zaduženje *Pobjede* u iznosu od 2,97 miliona eura.

U isto vrijeme, revizori konstatuju da je na kraju 2008. godine akcijski kapital *Pobjede* nominalno vrijedio 10,99 miliona eura, dok je gubitak društva u tom trenutku bio 11,6 miliona eura.

Rutović za *Monitor* komentariše: „Nakon neuspjelog procesa privatizacije *Pobjeda* je nastavila sa procesom sveobuhvatnog organizacionog, kadrovskeg, finansijskog i tehničko-tehnološkog restrukturiranja“.

Zakon o medijima propisuje da članovi upravnih i nadzornih odbora medijskih kuća ne mogu biti poslanici, funkcioneri političkih stranaka ili vladini funkcioneri. Ali ni ta odredba zakona nije poštovana. Za predsjednika UO *Pobjede* prošle godine izabran je **Predrag Sekulić**, politički direktor DPS-a i šef poslaničkog kluba te partije. Za članove UO izabrani su **Milorad Katnić**, pomoćnik ministra finansija, **Vesko Garčević**, politički direktor Ministarstva inostranih poslova i **Mensud Grbović**, član GO SDP-a. Za glavnog i odgovornog urednika *Pobjede* izabran je **Srđan Kusovac**, dotadašnji savjetnik premijera **Mila Đukanovića**.

**NELOJALNA KONKURENCIJA:** Da imenovanje političkog direktora vladajuće partije nije u skladu sa zakonom potvrdio je i sam Sekulić uz objašnjenje da se „ne može sve urediti zakonom“. „Zakon je prekršen onoga trenutka kada nije bilo zainteresovanih za privatizaciju *Pobjede*“, kazao je.

Slučaj *Pobjede* je nezabilježen slučaj neloyalne konkurencije na tržištu Evrope, komentariše odluku Vlade **Mladen Milutinović**, v.d direktora i glavnog i odgovornog urednika dnevnog lista *Dan*. „Time što su *Pobjedi* otpisana dugovanja, a za ostale takve pomoći nema jasno je da Vlada favorizuje taj medij“ kaže Milutinović za *Monitor*.

„Najgore je što je kreator te neloyalne konkurencije država koja bi trebala da se bavi sprečavanjem neloyalne konkurencije i obezbjeđenjem tržišnih i podjednakih uslova za sve“ ističe Željko Ivanović. On napominje: „Kada bi *Vijesti* ili *Dan* imali takve dotacije, novinu bi dijelili džabe a marketing bi bio upola jeftiniji“.

*Pobjedini* konkurenti na crnogorskom tržištu dnevne štampe smatraju da je ovaj list favorizovan od

strane države i kada su u pitanju prihodi koji se ostvaruju od reklama. „Zbog pritiska države značajan broj kompanija, bilo da su privatna ili javna preduzeća, moraju da se oglašavaju u *Pobjedi* i to na taj način što dio budžeta za oglašavanje za *Vijesti* ili *Dan* preusmjeravaju *Pobjedi*“, tvrdi Ivanović.

Srđan Kusovac, glavni i odgovorni urednik *Pobjede* međutim kaže da je: „*Pobjeda* tržišni subjekat koji posluje kao i svaki drugi, bez olakšavajućih okolnosti nego, čak uz otežavajuće okolnosti - potpunu javnost rada, uz plaćen svaki cent poreza i doprinosa“.

Evidentno je da su oglasi o javnim nabavkama, pozivi za tendere koje raspisuje ministarstva, vladine agencije i državna preduzeća velikim dijelom preusmjereni na *Pobjedu*, iako je čitanost tog lista mnogo manja od druge dvije dnevne novine. Prema istraživanju koje je krajem prošle godine uradila Agencija za istraživanje javnog mnjenja i ispitivanje tržišta *Defakto konsaltansi* - *Vijesti* čita 29, *Dan* 24, a *Pobjeda* 16 odsto ispitanika.

**IZUZETAK OD PRAVILA:** Prema podacima koje je uredništvo *Pobjede* objavilo u tom listu, *Pobjedini* prihodni od reklama u prvih devet mjeseci prošle godine bili su 434 hiljade eura, a za prethodnu godinu 777 hiljada eura. Prihodi od oglašavanja, što u slučaju *Pobjede* uglavnom znači čitulje i umrlice, u prvih devet mjeseci 2009. godine bili su znatno veći – 1,1 miliona eura, odnosno 1,6 miliona prethodne godine.

„U 2008 godini, koja je bila najuspješnija u istoriji *Vijesti* ukupan prihod od marketinga bio je 3,4 miliona eura a u prvih devet mjeseci ove godine 1,9 miliona eura“, kaže Ivanović, praveći paralelu između marketinških prihoda *Pobjede* i *Vijesti*: „Da ima tržišne ekonomije oni ne bi mogli imati ni polovinu ovog prihoda od reklama“. Milutinović i Ivanović se slažu da njihovi mediji zbog toga trpe veliku štetu.

Samo u posljednjih nekoliko godina na ime oprosta i otkupa dugova iz budžeta *Pobjeda* je dobila 7,7 miliona eura. Dodaju li se tome i obećane Vladine garancije za kreditno zaduženje od skoro tri miliona eura, proizilazi da je *Pobjeda* poreske obveznike Crne Gore u periodu od 2004. do danas koštala skoro 11 miliona eura.

Subvencije države nijesu protivne samo Zakonu o medijima, već i antimonopolskim aktima i sporazumima koje je Crna Gora prihvatila posljednjih godina, usklađujući svoje zakonodavstvo sa evropskim. Prema Zakonu o kontroli državne pomoći, usvojenim 2009. godine zabranjuje se svaka finansijska podrška kojom se narušava slobodna konkurencija. Tim se Zakonom nedavno pravdao potpredsjednik Vlade **Igor Lukšić** nakon što je negativno odgovorio na zahtjev privatnih štampanih medija da im država, po ugledu na sličan slučaj u Srbiji, olakša poziciju poslije prošlogodišnjeg bankrota velikog novinskog distributera koji je crnogorskim štampanim medijima ostao dužan blizu milion eura.

Zabranjuje se, dakle, svaka pomoć države štampanim medijima. Samo se *Pobjeda* izuzima.

**Monitor broj 1008, 12. februar 2010**

# Organizovani haos

*U novim zakonskim rješenjima, pored jasno definisanih nadležnosti, bilo bi neophodno i da regulatori, ma koliko da ih ima, funkcionišu kao nezavisna tijela, a ne kao puka transmisija političkih grupa ili vladinih institucija*

**Vlada** Crne Gore će na proljeće razmatrati Nacrt zakona o elektronskim medijima i izmjene i dopune Zakona o elektronskim komunikacijama.

Pomoćnik ministra za medije **Željko Rutović** objašnjava: „Cijeneći potrebu usklađenosti dva zakonska teksta, Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o elektronskim medijima, Vlada Crne Gore, shodno Programu rada za 2010. godinu, planirala je da se oba zakonska teksta razmatraju u drugom kvartalu“.

Izmjene postojećeg Zakona o elektronskim komunikacijama i donošenje Zakona o elektronskim medijima, kao i njihovo međusobno usaglašavanje biće jedno od pitanja o kojima će Evropska komisija voditi računa prilikom izrade mišljenja o kandidaturi Crne Gore za članstvo u EU, rekao je nedavno **Leopold Maurer**, šef delegacije Evropske unije u Podgorici.

EU od Crne Gore traži da na tržištu elektronskih medija ima regulatora koji će biti nezavisan od političkih tijela, sa stabilnim izvorom finansiranja.

Trenutno, to nije slučaj.

**VLADIN REGULATOR:** U avgustu 2008. godine donijet je Zakon o elektronskim komunikacijama, kojim je distribucija frekvencija oduzeta nezavisnom regulatoru Agenciji za radiodifuziju (ARD) i predata nekadašnjoj Agenciji za telekomunikacije, koja je uz nove nadležnosti dobila i novo ime, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (AEKP), čiji Savjet „imenuje Vlada po raspisanom konkursu, na predlog Ministarstva za saobraćaj i telekomunikacije“. Tako je dodjela frekvencija potpala direktno pod Vladin uticaj.

„Takvo rješenje nije u skladu sa evropskim standardima i evropskom praksom“, kaže za *Monitor* **Jadranka Vojvodić**, pomoćnica direktora ARD. Nakon velikog iskoraka koji je napravljen usvajanjem medijske



regulative 2002. godine, napravljen je korak unazad, smatra ona.

Da nova zakonska rješenja nijesu u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, crnogorsku Vladu upozorili su iz Savjeta Evrope, OEBS-a i međunarodne organizacije *Article 19*, prije nego je zakon usvojen.

*Article 19* je tako upozorio da su nova rješenja nazadak, da AEKP nedostaje nezavisnost i da „to predstavlja jasno kršenje međunarodnih standarda i značajan korak nazad“ u odnosu na raniju situaciju, u kojoj je nezavisna ARD bila odgovorna za regulaciju u oblasti frekvencija.

Uzalud su bila upozorenja. Vladu i parlament nije odgovorila ni preporuka Savjeta Evrope: „Pravila koja se tiču regulatornih organa za oblast radiodifuzije, posebno njihovog imenovanja i sastava, predstavljaju ključni element njihove nezavisnosti. Zato ona treba da budu utvrđena tako da ih zašтите od bilo kakvog uplitanja prije svega političkih snaga ili ekonomskih interesa“.

Ministarstvo kulture i medija doradilo je svoj nacrt i nova rješenja je šef delegacije EU u Podgorici Leopold Maurer, 10. februara ove godine, ocijenio kao korak naprijed. Taj je tekst bolji od prethodnog, ali ništa ne znači dok se ne izmjeni Zakon o elektronskim komunikacijama, upozorava Jadranka Vojvodić

**ZAMRŠENE PROCEDURE:** „Potpuno su se oglušili o

ta upozorenja“, kaže za *Monitor* **Ranko Vujović**, izvršni direktor UNEM-a. „Zakon o elektronskim komunikacijama je osvanuo u *Službenom listu Crne Gore*, naprečac, bez prethodne javne rasprave“, kaže on.

Sa 30 dana kašnjenja, 15. decembra 2008. godine, izabran je i Savjet AEKP. Za predsjednika Savjeta AEKP izabran je **Šaleta Đurović**, suprug **Gordane Đurović**, ministrice za ekonomske integracije, što je izazvalo reakcije dijela opozicije zbog navodnog konflikta interesa. I tim je dodatno stavljena sjenka na nezavisnost regulatora, upozoravali su oponenti.

„Zakon o elektronskim komunikacijama nije na jasan način regulisao proces niti postavio kriterijume za dodjelu frekvencija“, objašnjava Jadranka Vojvodić. Novi zakon je

ukinuo niz nadležnosti ARD, od kojih većina nije prenesena na bilo koji drugi organ. Među njima su i procedure za sprovođenje postupka dodjele radio difuznih frekvencija. Dodjela frekvencija prešla je u ruke AEKP, ali se u članu 69 Zakona predviđa „saglasnost regulatornog organa za programske sadržaje“. Zakon, međutim, nije precizirao ko je „regulatorni organ za programski sadržaj“.

Praksa je ubrzo pokazala šta to znači. Televizija *Vijesti* je dvije godine čekala na dodjelu frekvencija za Podgoricu. Nije imao ko da da saglasnost za dodjelu radio frekvencija, pošto ARD nije sebe prepoznala kao „programskog regulatora“.

Tek pošto je nedavno Vlada predložila, a Skupština usvojila amandman kojim je zakon ispravljen, tako da je precizno definisano da je programski regulator ARD, raspisan je tender na kome su frekvenciju dobile i TV *Vijesti*.

„Mi smo za to vrijeme pretrpjeli milionsku štetu“, kaže za *Monitor* **Slavoljub Šćekić**, direktor Televizije *Vijesti*. „I pored toga što nam je, prema istraživanjima, rejting rastao, oglašivače je prvenstveno zanimalo da li se naš program vidi u Podgorici, koja ima oko 30 odsto ukupnog broja stanovnika, a kao centar predstavlja više od polovine ukupne potrošnje“, objašnjava Šćekić.

**PRAKSA:** Direktor Agencije za radiodifuziju, **Abaz Beli Džafić** u razgovoru za *Monitor* podsjeća

da je TV *Vijesti* tužila ARD i da su izgubili spor. „Onog momenta kad je Vlada CG odlučila da promijeni Zakon o elektronskim komunikacijama i propiše da je ARD nadležna da postupa po tom zakonu, mi smo u najkraćem roku odradili svoj dio posla što je omogućilo ovoj medijskoj kući da dođu do traženih frekvencija.“, kaže Džafić.

Direktor TV *Vijesti*, međutim, objašnjava da je ta televizijska kuća izgubila spor samo iz proceduralnih razloga, jer kako stoji u odluci Upravnog suda, taj sud nije bio nadležan da odlučuje. „Interesantno je da se ARD samo u slučaju TV *Vijesti* bila proglasila nenadležnom. Dodijelila je status emitera za TV 777 čiji je vlasnik *Lutrija Crne Gore*“, kaže Šćekić.

Nijesu samo TV *Vijesti* imale problema zbog normativnog haosa koji je napravljen. Zbog toga što procedura dobijanja nije jasno definisana, objašnjavaju u Asocijaciji komercijalnih emitera Crne Gore ni „NTV *Montena*, radio *Delfin* i TV *Corona* nijesu mogle dobiti frekvencije, jer nije imao ko da raspise tender za radio difuzne frekvencije“.

**NOVE IGRE:** Prilike u ovoj oblasti dodatno je iskomplikovao nacrt Zakona o elektronskim medijima koji je Ministarstvo kulture i medija javnosti dalo na uvid u maju 2009. godine. Potrebu izrade Zakona o elektronskim medijima uslovalo je donošenje Zakona o elektronskim komunikacijama, kao i potreba usklađivanja našeg zakonodavstva sa propisima u EU, pojašnjava za *Monitor* Željko Rutović, pomoćnik ministra za kulturu i medije.

Iz *Article 19* stigla je primjedba da i tom nacrtu nedostaje jasno razgraničenje uloga u postupku izdavanja frekvencija. „To je već uočljivo iz prvog člana Nacrta“, upozoravali su stručnjaci *Artikla 19*, koji su dali i niz drugih primjedbi, koje su se odnosile na način finasiranja regulatora i tako dalje.

**Sandra Bašić-Hrvatín**, ekspertica Savjeta Evrope iz ove oblasti je upozorila crnogorsku Vladu da je neophodno zamijeniti sporne tačke Zakona o elektronskim komunikacijama, te da bi bez tih izmjena ARD, odnosno buduća Agencija za elektronske medije, „bila finansijski u potpunosti zavisna od države i njenih institucija“.

Ona je tada upozorila Vladu: „To je cijela industrija od koje zavise ljudi koji dobijaju informacije. Ne može se tako neodgovorno igrati sa zakonima. Ne može se donijeti zakon i onda godinu kasnije donositi amandmani da bi se popravilo ono što nije dobro napravljeno. Treba u Zakonu o elektronskim komunikacijama precizirati proceduru podjele frekvencija, jer kako je sada definisana, to je recept za katastrofu u budućnosti. Možete imati jednu agenciju ili dvije, to nije bitno, ali je bitno da se definiše šta ko radi“. Ona je tada ocijenila i da je Zakon o elektronskim komunikacijama „pisao neko ko nema pojma o medijima“.

**KORAK NAPRIJED:** Ministarstvo kulture i medija, nakon brojnih upozorenja, doradilo je posljednjih mjeseci svoj nacrt i nova rješenja je Leopold Maurer, šef delegacije EU u Podgorici, 10 februara ove godine, ocijenio kao „korak naprijed“.

„Taj novi tekst jeste bolji od prethodnog. Problem je, međutim, što to ništa ne znači dok se ne izmjeni

Sandra Bešić-Hrvatín: „Ne može se tako neodgovorno igrati sa zakonima. Ne može se donijeti zakon i onda godinu kasnije donositi amandmani da bi se popravilo ono što nije dobro napravljeno. Treba u Zakonu o elektronskim komunikacijama precizirati proceduru podjele frekvencija, jer kako je sada definisana, to je recept za katastrofu u budućnosti“

Zakon o elektronskim komunikacijama”, upozorava Jadranka Vojvodić.

Vlada nije ni počela sa izmjenama Zakona o elektronskim komunikacijama.

**Srđan Mihaljević**, pomoćnik ministra saobraćaja i telekomunikacija, za *Monitor* objašnjava da je Ministarstvo saobraćaja na samom početku rada na izmjenama Zakona o elektronskim komunikacijama. „Ovih dana formirali smo radnu grupu koja će se time baviti”, kaže on. On je istakao da će se voditi računa o primjedba eksperata i da će učiniti sve da se naša zakonska rješenja u ovoj značajnoj oblasti usaglase sa evropskim, što je i zatraženo od crnogorske Vlade u više navrata od strane EU.

**KORAK NAZAD:** U novim zakonskim rješenjima, pored jasno definisanih nadležnosti, bilo bi neophodno i da regulatori, ma koliko da ih ima, funkcionišu kao nezavisna tijela, a ne kao puka transmisija političkih grupa ili vladinih institucija. A da bi se osigurala nezavisnost regulatora, pored načina finansiranja, bilo bi jako važno definisati i način izbora članova savjeta.

U Nacrtu zakona o elektronskim medijima preslikano je model izbora članova savjeta iz novog Zakona o javnom servisu, kojim se propisuje da se članovi Savjeta RTCG biraju u parlamentu prostom većinom. To su rješenje mnogi stručnjaci okarakterisali kao korak nazad u odnosu na zakon iz 2002. godine, jer je tako parlamentarnoj većini data mogućnost da odlučuje o izboru članova Savjeta RTCG, čime se dovodi u pitanje princip nezavisnosti.

Taj je model dovoljno evropski, ranije je objašnjavao Željko Rutović: „Imamo primjere u regionu da se poslaničke liste dogovaraju oko kandidata za članove savjeta, imamo rješenja gdje ministarstva predlažu određeni broj kandidata, predsjednici države, vlade, skupštine...” Ali nigdje u regionu, kao u Crnoj Gori, o kandidatima civilnog društva ili različitih strukovnih organizacija ne odlučuju glasovi vladajuće većine u parlamentu.

***Monitor, broj 1010, 26. februar 2010.***

# Bez jasnih pravila

*Zakon o medijskoj koncentraciji još nije donijet iako je njegov prvi nacrt u saradnji sa Evropskom agencijom za rekonstrukciju i Savjetom Evrope načinjen davne 2004. godine*

**I**ako se setom medijskih zakona usvojenih krajem 2002. godine garantuje medijski pluralizam, Crna Gora još nema zakon o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji, kojim bi se regulisali transparentnost tržišta i spriječili monopoli.

Evropski parlament je još 1990. godine u *Rezoluciji o preuzimanju medija i pripajanju* naglasio da je medijski pluralizam od suštinske važnosti, a da je ograničavanje koncentracije vlasništva neophodno ne samo iz ekonomskih razloga već kao „sredstvo garantovanja raznovrsnosti informacija i slobode štampe“.

Crna Gora ima 65 elektronskih medija, tri dnevne novine i priličan broj periodične i sedmične štampe, ali to ne mora da znači da je princip pluralizma ostvaren. Pored broja medija, značajno je i ko stoji iza njih, ko ih kontroliše, čiji je kapital unutra.

**Zrinka Peruško**, profesorica zagrebačkog univerziteta, definiše posljedice nedozvoljene medijske koncentracije na medijski pluralizam: „Tako se može dogoditi da se unutar jedne velike medijske korporacije koja u vlasništvu ima tiskane i elektroničke medije, informacije odabiru i prerađuju u samo jednom uređivačkom središtu. Tada nam je svejedno jesmo li čitali novine, gledali televizijske vijesti ili slušali radijske – informacije su uvijek iste“.

Ona pojašnjava da su moguće dvije vrste koncentracije: horizontalna i vertikalna. Horizontalna se odnosi na kontrolu nad medijima iste vrste, kao i na posjedovanje više različitih medija od strane nekog velikog koncerna. Vertikalna koncentracija vezana je za kontrolu čitavog lanca proizvodnje i distribucije medija, kao i na kontrolu jedne vrste medija na različitim nivoima – lokalnom, nacionalnom, međunarodnom.

**POSTOJEĆA REGULATIVA:** Crnogorsko zakonodavstvo se problemom nedozvoljene medijske koncentracije bavi tek u jednom poglavlju Zakona o radiodifuziji, gdje se sankcioniše nedozvoljena koncentracija

Abaz Beli Džafić: „Ne postoje odredbe u medijskom zakonodavstvu koje bi spriječile da jedna kompanija ili jedna osoba kupi sva tri crnogorska dnevna lista“

u elektronskim medijima.

Zakon, ukratko, propisuje da je medijska koncentracija nezakonita kada „imalac dozvole za rad nacionalne televizije ili radija posjeduje više od 25 odsto akcija u drugoj radiodifuznoj kompaniji koja ima pokrivenost na nacionalnom nivou“. On takođe, kaže zakon, ne može izdavati novine čiji tiraž premašuje tri hiljade primjeraka, niti posjedovati više od deset odsto akcija u novinskoj agenciji.

Zakon kao nedozvoljenu medijsku koncentraciju definiše i situaciju kada privatni elektronski medij emituje više od jednog radio ili televizijskog programa na istom području, a zabranjuje se i da

„lokalni i regionalni emiter posjeduje više od 30 odsto drugog lokalnog ili regionalnog emitera na istoj teritoriji i da posjeduje lokalne dnevne novine na istoj ili susjednoj teritoriji“.

„Te odredbe su ispoštovane, tako da u Crnoj Gori nemamo slučajeve nedozvoljene medijske koncentracije“, kaže za *Monitor* **Abaz Beli Džafić**, direktor Agencije za radio difuziju. On, međutim, napominje da postoje „granični slučajevi koje treba pratiti“. Džafić nije međutim želio da precizira o kojim je slučajevima riječ.

Jedina studija koja je na tu temu rađena je publikacija *Medijsko vlasništvo* koju je 2004. godine izdao Institut za medije Crne Gore. U toj se studiji navodi da je Zakon o radio difuziji kad je u pitanju nedozvoljena medijska koncentracija prekršen „u više slučajeva ispreplijetanog medijskog vlasništva“. Između ostalih, kao najveći vlasnici medija pominjani su preduzeće *Jumedia Mont* koje posjeduje dnevni list *Dan*, nedjeljnik *Revija D* i *Radio D* i **Miodrag Perović**, profesor na Univerzitetu Crne Gore, osnivač i suvlasnik u nekoliko crnogorskih medija: dnevni list *Vijesti*, Televizija *Vijesti*, nedjeljnik *Monitor*, Radio *Antena M*. Zanimljivo, riječ je o opozicionim medijima. U publikaciji se, između ostalog navodi, da su u Perovićevom stopostotnom vlasništvu *Vijesti*, *Monitor* i *Antena M*.

„Mi nijesmo u medijskoj koncentraciji, jer *Radio D* nema nacionalnu frekvenciju“, kaže za *Monitor* Mladen Milutinović, direktor *Jumedija Mont*.

Miodrag Perović za *Monitor* kaže: „Vlasnički udjeli, moji i lica sa mnom povezanih, u medijima su znatno ispod zakonom predviđenih granica i nigdje ne posjedujemo većinski paket. Publikacija od koje polazi vaše istraživanje falsifikovala je činjenice koje se tiču mene. Kad su me osnivači *Monitora* i *Antene M* ovlastili da novinarima dam vlasničke udjele u ovim medijima, na prijedlog advokata napravljen je međukorak u kojem je sa 72 osnivača vlasništvo privremeno prenijeto na mene. Autori publikacije su to stanje, koje je trajalo jedan ili dva dana prikazali kao trajno, na osnovu čega je napravljena propaganda o velikoj koncentraciji mog vlasništva u medijima.“

On naglašava: „Iako je uvijek sve bilo u okviru zakona, ja svih dvadeset godina vodim računa da se ne približim nijednoj političkoj organizaciji da ne bih ugrozio imidž nezavisnosti medija u čijem osnivanju sam učestvovao. Nijedna politička partija ili njen lider nijesu mi dali nikakvu pomoć koja bi vrijedila cent, niti sam s bilo kojim od njih vodio razgovor o takvoj pomoći“.

**TRANSPARENTNOST VLASNIŠTVA:** Vlasništvo medija koji se povezuju sa Perovićem je javno i transparentno. To se, međutim ne bi moglo reći za pojedine medije. Na taj problem ukazuju u Agenciji za radiodifuziju. „Imamo slučajeva prikrivenog vlasništva“, kaže Džafić, opet ne želeći da konkretizuje o kojim se medijima radi.

Zakon o medijskoj koncentraciji trebao je između ostalog da obezbijedi transparentnost vlasništva u medijima. Ali i da u kontrolu vlasništva nad medijima uključi još crnogorskih institucija, poput Privrednog suda i Ministarstva kulture, sporta i medija.

Sadašnja rješenja iz Zakona o radiodifuziji, osim što su nedovoljna jer se ne bave uopšte nedozvoljenom medijskom koncentracijom u štampanim medijima, trebalo bi razmotriti. Na to upozorava direktor Agencije za radio difuziju, Abaz Beli Džafić.

Primjedbu na rješenja o limitima vlasništva imali su i eksperti Savjeta Evrope **Sandra Bašić-Hrvatini** i **David Ward** u Strazburu 2004. godine, gdje je predstavljena jedna od verzija crnogorskog Nacrta zakona o medijskoj koncentraciji, koji je još daleko od usvajanja. Taj Nacrt je preuzeo postojeća rješenja iz Zakona o radio difuziji, zabranjujući tako da vlasnik štampanog medija koji ima tiraž veći od 3000 primjeraka učestvuje u kapitalu drugog preduzeća koje izdaje štampani medij sa više od 10 odsto kapitala. Ista granica postavljena je i u slučaju da učestvuje u vlasništvu elektronskog medija sa nacionalnom pokrivenošću i preduzeću za štampanje i distribuciju medija.

„Navedeni donji prag tiraža je veoma mali i može voditi gušenju rasta time što će se blokirati horizontalna integracija i strategije ekonomskog rasta kojima bi oni postali ekonomski održiva preduzeća. Neophodno je razmotriti da li taj prag prijeti da priguši razvoj tržišta štampanih medija“, navodi se u komentaru eksperata SE na Nacrt zakona o medijskoj koncentraciji.

**BEZ ZAKONA:** U aprilu 2004. godine Vlada Crne Gore je sa Savjetom Evrope i Evropskom agencijom za rekonstrukciju potpisala zajedničku inicijativu o izradi nacrta zakona o medijskoj koncentraciji u Crnoj Gori. Od tada izrađeno je nekoliko verzija nacrta, ali se nije došlo ni do forme predloga. Zakon o medijskoj koncentraciji nije donešen iako je obavezu njegovog usvajanja propisao i Zakon o medijima koji kaže da će „zaštita konkurencije na polju informacija biti uređena posebnim zakonom“.

U Ministarstvu kulture, sporta i medija, kažu, da zakona neće ni biti.

**Željko Rutović**, pomoćnik ministra kulture, sporta i medija za *Monitor* pojašnjava: „S obzirom da je Skupština Republike Crne Gore u novembru 2005. godine usvojila Zakon o zaštiti konkurencije, potreba donošenja posebnog zakona o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji u štampanim medijima postala je suvišna“.

Rutović dalje objašnjava da je u mišljenju Ministarstva za ekonomski razvoj na Nacrt zakona o nedozvoljenoj koncentraciji u štampanim medijima kojeg je pripremilo Ministarstvo kulture, sporta i medija „istaknuto da Zakon o zaštiti konkurencije, kao jedinstveni antimonopolski zakon u Crnoj Gori, uređuje način, postupak i mjere zaštite konkurencije na tržištu“.

Pomoćnik ministra za kulturu, sport i medije precizira: „Predstavnik Evropske komisije, nakon konsultovanja relevantne službe Komisije, obavijestio je Sekretarijat za evropske integracije Vlade Crne Gore da se 'pravila konkurencije EU u zaštiti primjenjuju na sve sektore ekonomske aktivnosti. Ne postoje specifična antimonopolska ili pravila koncentracije za medije. Stoga pravila konkurencije treba primjenjivati na sve sektore, bez izuzetaka“.

U Agenciji za radio difuziju, međutim, ne misle da je postojeća zakonska regulativa dovoljna.

**Željko Rutović:** „S obzirom da je Skupština Republike Crne Gore u novembru 2005. godine usvojila Zakon o zaštiti konkurencije, potreba donošenja posebnog zakona o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji u štampanim medijima postala je suvišna“

„Ako bi se pojavio neko ko želi da kupi sve tri dnevne novine u Crnoj Gori, ne bi bilo zakonskog osnova da mu se to zabrani”, objašnjava Džafić. Bez obzira na Zakon o zaštiti konkurencije. „Trebalo da se shvati da to uopšte nije nemoguće”, upozorava on.

Crnogorska dnevna štampa je prije nekoliko godina bila korak od tog scenarija. Njemački medijski koncern WAC koji je do prije nekoliko godina posjedovao polovinu akcija najtiražnijeg crnogorskog dnevnika Vijesti, istovremeno je sa Vladom pregovarao o kupovini državnog lista *Pobjeda*. Predstavnici WAZ-a vodili su pregovore i o preuzimanju dijela vlasništva nad dnevnikom *Dan*, drugom po broju prodatih primjeraka u Crnoj Gori.

U regionu je ulazak njemačkog koncerna WAZ podstakao koncentraciju vlasništva. U nekim zemljama WAZ je kupio najtiražnije listove, kao što je bio slučaj sa Makedonijom u kojoj je preuzeo vlasništvo nad tri dnevnika. U Hrvatskoj WAZ posjeduje polovinu EPH, koja ima premoć na tržištu magazina i jednu od prvih pozicija na tržištu dnevnih novina. U Bugarskoj WAZ je kupio dva najtiražnija dnevna lista, dok je u Srbiji najstarija novinska kuća *Politika* prešla u vlasništvo ovog koncerna, kao i više lokalnih magazina i novina. WAZ je prisutan i u Bosni i Hercegovini, a u Rumuniji takođe posjeduje više medija.

I pored povike na privatne medije, čini se da je država u Crnoj Gori koncentrisala najviše medija u svojim rukama. Uprkos medijskim zakonima donijetim krajem 2002. godine, državna *Pobjeda* još nije privatizovana. Brojne lokalne radio i TV stanice nijesu transformisane u lokalne javne servise. Prema brojnim primjedbama međunarodnih dokumenata, RTCG još nije istinski javni servis i pod jakim je uticajem vladajućih krugova.

**Monitor, broj 1012, 12. mart 2010.**

# Bitka za servis

*Glavna prepreka transformaciji RTCG u javni servis je, prema više međunarodnih izvještaja, od američkog NED do Izvještaja o napretku EU, nedostatak političke volje*

## Transformacija

RTCG u javni servis nije izvršena iako je to bio jedan od glavnih ciljeva medijskih zakona usvojenih u Skupštini Republike Crne Gore davne 2002. godine. Crna Gora je preuzela i međunarodne obaveze da transformiše državnu televiziju, koje proističu iz preporuka Savjeta Evrope i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

**BEZ AUTONOMIJE: Werner Rumphorst**, bivši direktor Sektora za pravna pitanja EU za radiodifuziju definiše javni servis: „To je ona radiodifuzija koja je namijenjena javnosti, finansirana od strane javnosti i kontrolisana od strane javnosti“. RTCG trenutno ne zadovoljava nijedan od ta tri kriterijuma.

Transformacija RTCG u javni servis onemogućena je upravo zbog toga što nijesu obezbijeđeni potpuna autonomija organa upravljanja, javno finansiranje i emitovanje programa koji je isključivo u skladu sa opštim interesom.

Članovi Savjeta RTCG, najvišeg upravljačkog tijela, se od 2008. godine, kada su usvojene izmjene Zakona o javnim servisima, biraju u parlamentu. „Savjet imenuje i razrješava Skupština“, kaže zakon. Na taj način je Savjet stavljen pod direktnu kontrolu vladajuće koalicije, smatraju mnogi medijski stručnjaci. Na to je, prije nego je novo rješenje usvojeno, upozorila i **Sandra Bešić Hrvatin**, ekspertica Savjeta Evrope.

„Ja sam veoma osjetljiva na problem upravljanja javnog servisa... Na tom pitanju obično stoji i pada ideja javnog servisa. Politici se ponovo otvaraju vrata za uticaj na javni servis, a kada ih jednom otvorite onda ih je jako teško zatvoriti. Uvijek treba imati na umu da politika veoma rijetko sama sebe ograničava i da treba u zakonu osigurati da ne postoji ni minimalna mogućnost da politika utiče na članove Savjeta i na njihov izbor“, kazala je ona.



U preporuci SE navodi se: „Da bi se garantovala nezavisnost upravnih odbora javnih elektronskih medija neophodno je da odbori ne podležu nikakvom obliku političkog ili bilo kog drugog uticaja prilikom vršenja njihovih funkcija“

Prema ranijem zakonskom rješenju iz 2002. godine parlament je trebalo samo da potvrdi imenovanja različitih organizacija, kulturnih i naučnih institucija, te civilnog sektora. Taj model je trebao da obezbijedi nezavisnost i pluralizam različitih društvenih grupa.

**Jadranka Vojvodić**, zamjenica direktora Agencije za radiodifuziju smatra da je trebalo zadržati rješenje iz 2002. godine. Ona za *Monitor* kaže: „Novi model izbora članova Savjeta RTCG predstavlja korak unazad ako se posmatra uloga civilnog sektora. Jer, njegovi ovlašćeni predstavnici više ne imenuju nego predlažu članove Savjeta RTCG“. Ona ističe da je evropska praksa neujednačena, te da postoje različiti modeli izbora nadzornih organa, ali da je suština da se obezbijedi nezavisnost tih tijela, što izmjenama postojećeg zakona nije učinjeno.

**Željko Rutović**, pomoćnik ministra kulture, medija i sporta za *Monitor* kaže da je „upravo model izbora članova Savjeta RTCG iz 2002. godine doveo do problema u konstituisanju Savjeta, što je pored problema u finansiranju RTCG, bio i jedan od glavnih razloga za izmjenu Zakona“.

Rutović je ranije ocijenio da je novi model „dovoljno evropski“, te da u regionu ima primjera „da se poslaničke liste dogovaraju oko liste kandidat za članove savjeta“. **Mark Tomson**, direktor Instituta za Otvoreno društvo odgovorio je tada: „Tužno je što čujem od Rutovića da Vlada želi da se miješa u regulaciju zato što je to međunarodna praksa. To jeste međunarodna praksa, ali loša. Vi ste zakonima od prije nekoliko godina uveli najbolju međunarodnu praksu i tužno je da je sad mijenjate“.

Rutović za *Monitor* pojašnjava zašto je po njemu bolje novo rješenje: „Imenovanje Savjeta novim zakonom iz 2008. godine tj. istovremenim izjašnjavanjem Skupštine Crne Gore o cijelom prijedlogu liste otklonila se mogućnost selektivnog eliminisanja prijedloga ovlašćenih predlagača, tj. konkretno eliminisala mogućnost pretvaranja instituta imenovanja u izbor između više predloženih kandidata“.

Vlada je izmjenama Zakona o javnim servisima, u stvari, samo ozakonila dotadašnju praksu kršenja medijskih zakona u parlamentu. Samo je prvo imenovanje Savjeta, odmah nakon usvajanja Zakona, krajem 2002. godine, prošlo bez problema. Četiri godine kasnije, vladajuća većina u Skupštini, podržana dijelom opozicionih partija, umjesto da potvrdi počela je da bira članove Savjeta, pa nije potvrđen izbor nekih kandidata iz redova nevladinog sektora. Profesor **Mijat Šuković** upozorio je tada da „Skupština Crne Gore ne bi trebalo da odlučuje o kandidatima za Savjet, već samo da potvrđuje imenovanje - isto kao „kada verifikuje poslaničke mandate“.

Trend kršenja medijskih zakona u Skupštini, međutim, nastavio se. Vladajuća većina u parlamentu je tokom 2007. i 2008. godine više puta odbila da potvrdi pet kandidata koje su predložile Zakonom predviđene institucije. Savjet se faktički bio raspao, jer je prestao mandat petorici od 11 članova. Ovi problemi su prevaziđeni tek novim zakonskim rješenjima.

Jadranka Vojvodić: „Novi model izbora članova Savjeta RTCG predstavlja korak unazad ako se posmatra uloga civilnog sektora. Jer, njegovi ovlašćeni predstavnici više ne imenuju nego predlažu članove Savjeta RTCG“

**OPET NA BUDŽETU:** Izmjenama zakona Vlada je napravila još jednu ključnu izmjenu - RTCG je vraćena

na budžetsko finansiranje, čime je dovedena u pitanje jedna od temeljnih postavki javnog servisa - da se RTCG finansira dominantno iz javnih izvora. Novo rješenje su pojedini predstavnici civilnog sektora i opozicionih partija karakterisali kao vraćanje u devedesete, kada je RTCG bila državna televizija.

U uputstvu o načinu preusmjeravanja sredstava iz budžeta za finansiranje RTCG koje je u januaru 2009. godine donijelo Ministarstvo finansija stoji da će RTCG godišnje dobijati 1,20 odsto od tekućeg budžeta.

Zakon iz 2002. godine predviđao je, međutim, da se RTCG dominantno finansira od radio-difuzne pretplate. Taj model bio je u skladu sa *Amsterdamskim protokolom*, koji su zemlje EU usvojile još 1997. Kao četiri osnovna principa finansiranja javnih servisa *Protokol* navodi: stabilnost, nezavisnost, proporcionalnost i transparentnost.

Nekoliko godina rtv pretplata je redovno ubirana preko telefonskih računa. Problem je nastao kada je privatizovan *Telekom Crne Gore*. Novi vlasnik je, u septembru 2007. godine, obustavio njeno ubiranje, a RTCG ostala bez najznačajnijeg izvora prihoda. ARD je krenula u pregovore sa novim potencijalnim distributerima. U novembru 2007. godine postignut je preliminarni dogovor da *Elektroprivreda Crne Gore* distribuirala pretplatu preko računa za struju. Ni to nije uspjelo.

Werner Rumphorst: „Sve dok postoji finansiranje iz državnog budžeta, radiodifuzna organizacija će vjerovatno biti državna kompanija sa svim ograničenjima koja se time podrazumijevaju”

„Činjenica da je propao sistem naplate televizijske pretplate pokazuje koliko naši građani smatraju da je program RTCG kredibilan”, kazao je tada za *Monitor* **Željko Ivanović**, direktor *Vijesti*.

Slamanje finansijske samostalnosti, ranija kršenja zakonskih odredbi oko izbora Savjeta, kao i najnovija rješenja koja nijesu u duhu jačanja javnog servisa, uticala su na rejting RTCG, koji od 2006. godine ima trend pada.

Rutović za *Monitor* komentariše odluku da se RTCG finansira iz budžeta kao „značajno bolji sistem finansiranja” koji je uslijedio zbog činjenice da sistem naplate radio-difuzne pretplate, kao osnovnog izvora sredstava, nije zaživio, „već se pokazao kao komplikovan i nesiguran model”.

On dodaje: „Novi model finansiranja RTCG iz dijela opštih budžetskih prihoda, primjenom propisanog koeficijenta, je u skladu sa evropskim standardima o nezavisnosti javnih servisa, jer se sredstva po ovom osnovu utvrđuju propisanim mehanizmom i neposredno preusmjeravaju RTCG, bez mogućnosti uticaja izvršnih organa na njihov iznos i dinamiku ostvarivanja”.

Rutović podsjeća da je **Mikloš Harašti**, visoki predstavnik OEBS-a za slobodu medija, kazao da finansiranje RTCG iz budžeta ne znači da je ugrožena njena nezavisnost. Harašti je, međutim, prije usvajanja novih rješenja napomenuo da je to rješenje dobro, ali samo „ako Vlada odluči da se uzdrži od miješanja u uređivačku politiku”. On je tada pojasnio: „Moram da napomenem da nema dovoljno dobrog zakona koji može garantovati nezavisnost RTCG ako Vlada ne želi da joj dozvoli da bude nezavisna”.

Jadranka Vojvodić upozorava da bez uvida u u Izvještaj o radu RTCG za 2009. godinu nije moguće utvrditi strukturu prihoda nakon uvođenja novog modela. „Ali se može očekivati postojanje još veće zavisnosti, odnosno oslanjanje na samo jedan izvor finansiranja a to je budžet”.

Rumphorst ocjenjuje da je pretplata ipak bolje rješenje: „U nekim zemljama centralne Evrope, a još više u istočnoj Evropi, mada takođe i u nekim državama zapadne Evrope, javno finansiranje se javlja u formi godišnjih raspodjela iz državnog budžeta. Međutim, pažljivim posmatranjem se uočava da je, po-

sebno kada se radi o upravljačkoj i – iznad svega – uređivačkoj nezavisnosti, češći slučaj da radiodifuzna organizacija više ili manje liči na državnu, prije nego na istinski nezavisnu organizaciju javnog radiodifuznog servisa.”

Sve dok postoji finansiranje iz državnog budžeta, napominje on, „radiodifuzna organizacija će vjerovatno biti državna kompanija sa svim ograničenjima koja se time podrazumijevaju”.

Od kada se krenulo u transformaciju RTCG, 2002. godine, građani nijesu ostvarili mogućnost kontrole javnog servisa, što je još jedna od temeljnih karakteristika javnih medija. Prva Komisija za žalbe i predstave, osnovana je prije više od sedam godina. Međutim Komisija faktički nije zaživjela, na imejl Komisije za šest godina stigla je - jedna žalba.

Uz sve zakonske nedoumice, jedna od temeljnih prepreka transformaciji RTCG u javni servis je, prema više međunarodnih izvještaja – od američkog NED do izvještaja o napretku EU, nedovoljno jaka politička volja da se RTCG transformiše u medij koji će brinuti o opštem dobru, a ne interesima određenih krugova. Tu bi trebalo tražiti i glavne razloge što su, prema brojnim primjedbama, najnovija zakonska rješenja manje *evropska* nego ona s početka decenije.

***Monitor, broj 1014, 26. mart 2010.***

# Skupa sloboda

*Iako se deklarativno zalažu za evropske vrijednosti, crnogorske vlasti su posljednjim izmjenama Krivičnog zakona obavile samo kozmetičke promjene. Medijima koje ne kontroliše vlast i dalje prijete visoke novčane kazne*

**Ove** sedmice na skupštinskoj raspravi našao se vladin predlog za izmjene Krivičnog zakona Crne Gore, koji, kako su saopštili predlagači, predviđa „dalju dekriminalizaciju klevete“. Poslanici su tokom rasprave podržali taj prijedlog, ali će se o njemu glasati nekom drugom prilikom.

Najnovijim izmjenama KZCG postupak zbog klevete i uvrede moći će da se okonča javnim objavljivanjem presude, bez izricanja krivične sankcije. Novina je zakonska stavka koja kaže da se za klevetu ne kažnjava novinar koji je, pri davanju informacije, postupao „sa dužnom profesionalnom pažnjom“.

Izmjene Krivičnog zakona, neće, smatraju u civilnom sektoru i u medijima, promijeniti dosadašnju praksu crnogorskih sudova – da zbog tužbi za klevetu izriču visoke novčane kazne medijima, gušeći tako slobodu izražavanja.

**Tea Gorjanc-Prelević**, advokatica i izvršna direktorka NVO *Akcija za ljudska prava*, ocijenila je da je riječ tek o kozmetičkim promjenama. Ona kaže da je odredba „dužna profesionalna pažnja“ neprecizna, i da ostavlja prostor sudijama da je tumače na različite načine. „Na žalost, te promjene nijesu dovoljne da dovedu do značajnih promjena u sudskoj praksi koje su neophodne“.

**VISOKE KAZNE:** U Crnoj Gori mediji podliježu dvostrukoj odgovornosti - krivičnoj i parničnoj. Paralelno sa osudom za krivično djelo klevete, Zakon o medijima propisuje da osnivač medija i novinar kao autor mogu biti tuženi za naknadu štete.

Izmjenama Krivičnog zakona iz 2004. godine ukinuta je zatvorska kazna za krivično djelo klevete i preinačena u novčanu. Po tom rješenju, minimalna kazna za klevetu je hiljadu i dvjesto eura, a maksimalna – 14 hiljada eura. Izmjenama KZCG visina kazni ostaće nepromijenjena, iako je nedavno **Svetozar Marović**, potpredsjednik Vlade za politički sistem najavio dekriminalizaciju klevete, i svođenje novčanih

kazni na simbolične iznose od jednog eura.

Praksa pokazuje da se u Crnoj Gori pred sudom zbog klevete nalaze najčešće nezavisni mediji. Nedjeljnik *Monitor* i dnevnik *Vijesti* i *Dan* tuženi su za iznos od približno 13 miliona eura kazni za klevetu i duševne bolove. Iz tuženih medija ističu da je "indikativno da su većinu tužbi protiv navedenih medija podnijeli ljudi bliski premijeru **Milu Đukanoviću**". Đukanović je, svojevremeno, tužio dnevnik *Vijesti* tražeći odštetu od milion eura. Taj je iznos, smatraju u civilnom sektoru i profesionalnim medijskim udruženjima, postao reper mnogim tužiocima po kasnije podnesenim tužbama protiv nezavisnih medija.

Premijer Đukanović će, prema najsvježijoj presudi Osnovnog suda u Podgorici, koju je potvrdio Viši sud u Podgorici, od dnevnika *Dan* za „pretrpljene duševne bolove“ dobiti 14 hiljada eura zbog prenošenja tekstova iz beogradske *Arene* u vezi *afere S.Č.* iz 2003. godine u kojoj su pominjani mnogi crnogorski zvaničnici.

Nije prvi put da crnogorski sudovi Đukanoviću u tužbama koje je pokrenuo protiv medija dosude visoke novčane kazne. Đukanović je od dnevnika *Dan* već dobio 15 hiljada eura 2003. godine. Presudu je potpisao sudija **Zoran Pažin**, koji je potom izabran za predsjednika tog suda. Nedavno je postao zastupnik Crne Gore u Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu. Takođe, u slučaju Đukanović protiv *Vijesti*, kada je premijer tužio direktora te novine **Željka Ivanovića** jer je Ivanović optužio premijeru bliske ljude da stoje iza fizičkog napada na njega, Viši sud je odlučio da *Vijesti* Đukanoviću moraju platiti 10 hiljada eura. Tako je preinačena presuda Osnovnog suda da se Đukanoviću na ime duševnih bolova plati 20 hiljada eura.

Zbog tužbi za klevetu urednik *Monitora* **Veseljko Koprivica** kažnjen je sa 35 hiljada eura, što je jedna od najvećih novčanih kazni izrečena u posljednje vrijeme. Koprivica, između ostalog, odgovara za tekst iako nije njegovog autor. Zakon o medijima iz 2002. ne predviđa odgovornost glavnog i odgovornog urednika po tužbi za klevetu.

**IGNORISANJE MEĐUNARODNIH APELA:** Kleveta u Crnoj Gori nije dekriminalizovana, bez obzira na apele domaće i strane stručne javnosti. Predstavnik Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju za slobodu medija **Mikloš Harašti** je još 2008. izjavio da je OEBS „apelovao na crnogorsku Vladu da potpuno dekriminalizuje to djelo, a nadležnost za takve slučajeve prenese na civilne sudove“.

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PSSE) usvojila je početkom ove godine preporuku Komitetu ministara SE u kojoj se naglašava da zakoni o kleveti ne bi trebalo da se koriste da se učutkaju kritike i ironije u medijima. „Kritički mediji igraju značajnu ulogu u otkrivanju i osvjetljavanju korupcije i organizovanog kriminala. Javnost ima pravo da bude informisana od strane medija o takvim činjenicama. Države bi trebalo da podrže takve medije“, piše u preporuci.

Ministar pravde **Miraš Radović** je ocijenio da dekriminalizacija klevete ne dolazi u obzir. „Sloboda izražavanja nije neograničena i može imati loše posljedice po ljude i društvo. Ne postoji neograničena sloboda izražavanja, čak ni za medijsko pokrivanje pitanja od velikog javnog interesa“. Istu ocjenu prethodno je iznio i premijer Đukanović u Skupštini.

Dragan Mugoša: „Veoma je važno da zakonske sankcije za klevetu budu proporcionalne, kao i da odgovaraju demonstrativnoj odšteti. Ovaj standard je dio zaključka konferencije OEBS-a održane u Parizu 2003, koja se oslanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava “

Iako je tačno da su tek tri evropske zemlje, među kojima i Bosna i Hercegovina, dekriminalizovale klevetu, crnogorski zvaničnici su zaboravili da dodaju da se krivične sankcije za klevetu u evropskim zemljama veoma rijetko koriste. U posljednje dvije decenije nije zabilježen nijedan slučaj osude novinara ili urednika na kaznu zatvora u bilo kojoj zemlji Evropske unije - osim u Poljskoj i u Mađarskoj prije njihovog ulaska u EU. Sudska praksa pokazuje da se u ovim zemljama za klevetu uglavnom sudi u parničnom postupku u procentu većem i od 95 odsto.

Crnogorske vlasti oglušile su se i na apele i ocjene mnogih međunarodnih izvještaja u kojima se kaže da je crnogorsko sudstvo pod političkim uticajem, te da sudska praksa kažnjavanja visokim novčanim kaznama nezavisnih medija ugrožava slobodu izražavanja. U posljednjem izvještaju Evropske komisije (EK) o napretku konstatuje se da se „predmeti klevete protiv medija i dalje koriste kao sredstvo vršenja pritiska na nezavisno novinarstvo“, te da „u takvim predmetima sudovi izriču nesrazmjerne novčane kazne“. Iste ocjene date su i u izvještaju Stejt departmenta, američke organizacije *Freedom haus...* Crna Gora je, takođe, prema najnovijem izvještaju o stanju medijskih sloboda u svijetu organizacije *Reporteri bez granica* iz 2009. godine, u odnosu na izvještaj iz 2008. godine pala za 24 mjesta upravo zbog sve češće prakse visokih sudskih kazni izrečenih protiv medija.

**Dragan Mugoša**, portparol delegacije EU u Crnoj Gori podsjeća za *Monitor* da je evropski standard vezan za medijske slobode sadržan u članu 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima*, i da su ti standardi odslikani u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. „Govoreći o kleveti, pratili smo nekoliko slučajeva koji su rezultirali kaznom za medije. Želimo da naglasimo da je veoma važno da zakonske sankcije za klevetu budu proporcionalne, kao i da odgovaraju demonstrativnoj odšteti. Ovaj standard je dio zaključka konferencije OEBS-a održane u Parizu 2003., koja se oslanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava“, napominje on.

**NEZNANJE ILI PRITISAK:** Tea Gorjanc-Prelević podsjeća da je Crna Gora primljena u Savjet Evrope pod uslovom da obezbijedi da domaći sudovi primjenjuju standarde iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. „To se najčešće ne dešava iako se sudijama više od deset godina obezbijeduju seminari na temu prava slobode izražavanja“, kaže ona.

Visina kazni nije jedini problem sudskih presuda protiv medija.

U slučaju **Emir Kusturica** protiv *Monitora* i **Andreja Nikolaidisa** pravosnažnom sudskom presudom je novinarima uskraćeno pravo da kritikuju i polemišu sa stavovima javnih ličnosti. Potom je, u slučaju uprava **Željezare** Nikšić protiv **Nebojše Medojevića** i *Vijesti*, medijima stavljeno do znanja da je kažnjivo objavljivati mišljenja i stavove opozicionih političara.

U slučaju sudije **Ivice Stanković** protiv novinara **Petra Komnenića** i *Monitora*, sud je presudio u korist Stankovića iako je **Radovan Mandić**, nekadašnji sudija Višeg suda u Podgorici potvrdio sve navode iz teksta o (ne)zakonitom prisluškivanju sudija. Po ocjeni suda Komnenić je kriv jer je povjerovao dokumentima i tvrdnjama tada visokorangiranog pravosudnog zvaničnika.

Problem je što naši zakoni, smatra Tea Gorjanc-Prelević, kako to nalaže Evropski sud ne zahtijevaju od

Tea Gorjanc-Prelević:  
„Sudije najvišeg ranga najčešće potpuno ignorišu evropske standarde ili ih nepotpuno sagledavaju i ne podržavaju napore prvostepenih sudija koji se potrude da te standarde primijene“

sudija da ustanove je li u pitanju bila tema od javnog interesa ili ne, da razlikuju je li navodno uvrijeđen ili oklevetan političar ili druga javna osoba koja mora trpjeti veći stepen kritike. Osnova da se mediji kazne nije bilo, kaže ona, i zbog toga što su postojali objektivni razlozi da se vjeruje u opravdanost ili tačnost onoga o čemu su iznijeti činjenični ili vrijednosni sudovi: „U takvim situacijama se ne može zahtijevati apsolutno dokazivanje istinitosti informacija ili iznijetih vrijednosnih sudova”, kaže ona.

*Akcija za ljudska prava* se, kaže ona, zbog toga zalaže da se krivična dela klevete i uvrede u potpunosti brišu, a da se građanska odgovornost precizira, po ugledu na Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, te da se dopunom Zakona o medijima ili Zakona o obligacionim odnosima jasno propišu evropski standardi.

„Demokratskog društva nema u klimi nezamjeranja i nekritikovanja, već u obezbijeđenom prostoru za kritiku i živu javnu debatu”, ocjenjuje ona.

Iako se deklarativno zalažu za evropske vrijednosti, crnogorske vlasti su posljednjim izmjenama KZ obavile samo kozmetičke promjene. Medijima koje ne kontoliše vlast i dalje prijete visoke novčane kazne

***Monitor, broj 1016, 9. april 2010.***

# Mediji i sloboda izražavanja

U okviru projekta u Podgorici je, 14. aprila, održana debata na temu *Mediji i sloboda izražavanja*. Uvodničari na skupu bili su **Klajv Rambold**, zamjenik šefa Delegacije EU u Crnoj Gori, **Snežana Zečević**, savjetnica ministra kulture za pravna pitanja, **dr Sandra Bašić-Hrvatinić**, ekspertica za medijska pitanja iz Slovenije, **Jadranka Vojvodić**, zamjenica direktora ARD i **Tea Gorjanc-Prelević**, predsjednica NVO *Akcija za ljudska prava*. Oni su u svojim diskusijama govorili o:

- **Transformaciji državnih televizija u javni servis;**
- **Dekriminalizaciji klevete;**
- **Medijskoj koncentraciji i distribuciji frekvencija.**



# Sloboda izražavanja ključni princip

Zadovoljstvo mi je što imam mogućnost da danas označim početak organizovanja serije okruglih stolova na kojima će se raspravljati o medijskim slobodama, manjinskim pravima i vladavini prava u Crnoj Gori. Evropska unija vjeruje da su demokratija i ljudska prava univerzalne vrijednosti koje treba snažno promovisati u čitavom svijetu.

Fundamentalni standard Evropske unije o slobodi medija sadržan je u članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Svaka zemlja koja stremlji da postane članica Evropske unije mora poštovati i implementirati ove fundamentalne standarde koji su dio Kopenhaških kriterijuma za članstvo u EU.

Evropska unija pridaje veliki značaj ulozi nezavisnih i profesionalnih medija u promociji demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Takvi mediji su od vitalnog značaja za podršku EU integracionih procesa.

Crna Gora je 2002. godine usvojila set medijskih zakona koji su bili u skladu sa evropskim standardima i preporukama. Taj prvi korak, usvajanje zakona, je omogućio početak transformacije medija u državnom vlasništvu kao i osnivanje nezavisnih regulatornih agencija kao što je Agencija za radiodifuziju. EU takođe ohrabruje jačanje nezavisnosti regulatornih agencija. Takođe mi pridajemo poseban značaj transformaciji RTCG u javni servis isključivo posvećen interesu javnosti.

Dobro je da je pitanje vezano za dodjelu frekvencija riješeno, ali ipak Crna Gora će morati da se u narednim mjesecima posveti kreiranju kompletne

regulative za razvoj elektronskih i drugih medija. Crna Gora trenutno radi na harmonizaciji dva veoma važna zakona, Nacrtu zakona o elektronskim medijima i Zakona o telekomunikaciji. Harmonizacija ovih zakona biće ključna za kreiranje zdravog ambijenta za funkcionisanje elektronskih medija.

Još jedan ključni aspekt kojim se se trebalo baviti je donošenje Zakona protiv medijske koncentracije. Evropski parlament je naglasio u Rezoluciji o medijskom preuzimanju i pripajanju, značaj medijskog pluralizma kako bi se garantovala različitost informacija i sloboda medija.

**M**i ohrabrujemo dekriminalizaciju klevete. Međutim važno je da naglasimo, da zakon o kleveti nije harmonizovan ni na nivou zemalja Evropske unije. Samo je nekoliko zemalja u potpunosti dekriminalizovao klevetu, jedna od njih je vaš susjed Bosna i Hercegovina. Ipak Crna Gora je napravila određeni progres vezan za ovo pitanje, zbog klevete se više ne može dobiti zatvorska kazna.

Mi pratimo aktuelne slučajeve sudskih kazni za medije. Želim da podvučem značaj da se osigura da kazne budu srazmjerne kleveti i da se donose u slučajevima dokazane klevete. Ovaj standard je dio zaključaka pariske konferencije OEBS iz 2003. godine, koja se oslanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava.

Evropska komisija će ocjenjivati slobodu medija i slobodu izražavanja prilikom davanja mišljenja na aplikaciju Crne Gore za članstvo u EU. To će biti važan dio naše ocjene ispunjenja političkih kriterija

za pristupanje Crne Gore u članstvo EU.

Da zaključim: sloboda izražavanje je ključni princip u EU i zemlje zapadnog Balkana koje žele da postanu dio EU moraju podržati taj princip.

Mi smo naročito zahvalni *Monitoru* na implementaciji ovog projekta, koji je dobio podršku od 93 hiljade eura iz Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava.

---

## Sandra Bašić-Hrvatin, ekspert za medijska pitanja

Zamoljena sam da govorim o transformaciji državnog RTV servisa u javni. I nažalost moram konstatirati da je to jedna od najdužih transformacija koja se događa na ovim prostorima. Jedan od problema je u tome kako uopće definirati što je javni servis i koje zadatke on treba ispunjavati.

Dolazim iz Slovenije gdje je nova vlast, čim je izabrana 2009. godine, odlučila promijeniti medijsko zakonodavstvo. To je jedan od klasičnih primjera u regionu. Dvadeset članova ekspertske grupe je dugo vremena radilo na pripremi novog zakona i kada je konačno taj prijedlog došao na javnu raspravu, niko od nas 20 nije stao iza njega. On je kroz političko usklađivanje između koalicionih partnera doživio takve izmjene da grupa nas koja se profesionalno bavi medijima ne može tvrditi da će taj zakon donijeti više slobode javnom servisu.

Ono što je razočaravajuće, i to je pokazala i rasprava u parlamentu, ne samo da političari nisu spremni pričati o javnom servisu šire od političkih interesa, nego da i javni servis i zaposleni na javnom servisu nisu sposobni razumjeti kakva je njihova

uloga i zadatak.

Ja sam između ostalog pisala i primjedbe na zakon o javnim servisima u CG, i mi smo upozorili da je za autonomno javno djelovanje javnog servisa potrebno osigurati finansiranje iz javnih sredstava koja nisu pod kontrolom političkih elita, ali i obezbijediti da različite grupe koje sjede u programskom vijeću imaju mogućnost kontroliranja da li javni servis stvarno djeluje u javnom interesu. Javnost čine različite grupe, i za sve te grupe javni servis mora naći mjesto u programu.

Napomenula bih i to da su se stvari promijenile, u smisli da je javnost postala osjetljiva na ugrožavanje slobode izražavanja, i da političke elite sve više pribjegavaju neformalnim načinima pritiska na medije. Jedan od tih načina je i to da se sredstava namjenjena za oglašavanje u vlasništvu državnih preduzeća preusmjeravaju u medije koji su lojalni. Drugi trend je da se političke i ekonomske elite odlučuju na tužbe protiv medija sa jako visokim odštetama, sa ciljem da se ograniči istraživačko novinarstvo, koje je temelj svake demokratije.

## Snežana Zečević, savjetnica u Ministarstvu kulture

Vlada Crne Gore i nadležno Ministarstvo kulture se zalažu za poštovanje načela i principa na kojima je zasnovana nezavisnost medija – slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, koji su zajednički državama članicama Evropske unije. Sloboda izražavanja je osnovno ljudsko pravo, a pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način, sadržano je u članu 47 našeg Ustava. Pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast ili u slučaju da se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

Crna Gora je, i prije nego što je formalno primljena u Savjet Evrope, medijskim reformama iz 2002. godine, prihvatila osnovne rezolucije, deklaracije i preporuke Savjeta Evrope o slobodi izražavanja i informisanja. Crna Gora danas, kao članica Savjeta Evrope i kao država koja pretenduje za članstvo u EU, preduzima aktivnosti u cilju usklađivanja nacionalnog medijskog zakonodavstva sa evropskim medijskim pravnim nasljeđem.

Želim da posjetim da se Crna Gora, potpisivanjem

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji stupa na snagu 1. maja ove godine, obavezala da svoje medijske zakone uskladi sa pravnom praksom EU.

Donošenje zakona o elektronskim medijima, Programom rada Vlade, predviđeno je u drugom kvartalu ove godine, istovremeno sa pripremom predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, u cilju njihovog međusobnog usklađivanja. Zakon će obuhvatiti rješavanje pitanja pluralizma i raznovrsnosti medija, što uključuje pitanje javnosti, vlasništva, ograničenja vlasništva radi zaštite od stvaranja nedopuštenih koncentracija u području elektronskih medija, kao i zaštitu konkurencije. Zakon će detaljno urediti status fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnost elektronskih medija.

Vlada je za sve otvoren partner na planu medijski profilisanog, demokratski i reformski uređenog ambijenta, u izgradnji medija koji će doprinijeti stvaranju civilnog, otvorenog, multikulturalnog društva.

---

## Jadranka Vojvodić, Agencija za radio-difuziju

Borba za tržište i konkurentnost diktira tendencije integrisanja ili širenja preduzeća i njihovih ponuda tako da jedno ili grupa preduzeća steknu poziciju koja im omogućava da kontrolišu različite faze u

lancu proizvodnje i distribucije medijskih sadržaja. Dakle, treba prepoznati prag tolerancije za vertikalnu integraciju kako se ne bi ugrozio pluralizam...

Vrlo je važno pratiti i nadzirati subjekte koji imaju

ili mogu steći dominantan položaj na tržištu AVM i novih elektronskih komunikacionih servisa. Posebno treba voditi računa o korišćenju pozicija telekomunikacionih operatora na tržištu koje mogu predstavljati usko grlo i ograničiti pristup određenoj infrastrukturi od značaja za emitovanje ili distribuciju odnosno prijem radio ili TV programa...

Ukazala bih na nekoliko pitanja koja će, po mom mišljenju, značajno odrediti buduću poziciju elektronskih medija u Crnoj Gori i na taj način okvir za obezbjeđenje pluralizma medija.

- Ko i kako će vršiti regulacija i monitoring AVM usluga odnosno punuđača ovih usluga, a posebno usluga sa uslovnim pristupom?

- Kako se namjerava stimulisati sopstvena produkcija domaćih medija u cilju obezbjeđenja pluralizma medijskih sadržaja? Smatram da zakonom treba jasnije precizirati način finansiranja Fonda za zaštitu medijskog pluralizma kroz definisanje odgovarajućeg automatizma i sprječavanja političke interferencije kroz donošenje odluke o visini tih sredstava od strane vlade.

- Kako postići ravnotežu u razvoju javnih i komercijalnih emitera obezbjeđujući zaštitu konkurencije

među njima a istovremeno ne ugožavajući javni interes u oblasti informisanja, posebno na lokalnom i regionalnom nivou?

- Kako obezbijediti održivost i konkurentnost klasične televizije u borbi na tržištu sa sve više nelinearnih audiovizuelnih usluga?

- Kako obezbijediti održivost i konkurentnost zemaljske u odnosu na ostale platforme za distribuciju programa?

- Kada će se u Crnoj Gori preći sa analognog na digitalno zemaljsko emitovanje?

- Kako će se vršiti licenciranje kako emitera tako i subjekata koji će ostvarivati pravo na korišćenje frekvencija za digitalno emitovanje MUX-a programa?

**D**io ovih pitanja regulisan je Predlogom zakona o elektronskim medijima. Ipak, ukoliko taj zakon ne bude pratio komplementaran set rješenja u zakonu o digitalizaciji i zakonu o elektronskim komunikacijama sve to se može dovesti u pitanje.

Ako do toga dođe, onda će biti potpuno jasno da ne postoji iskrena posvećenost stvaranju i očuvanju pluralizma medija.

## Tea Gorjanc-Prelević, izvršna direktorka NVO Akcija za ljudska prava

**A**kcija za ljudska prava smatra da postojeći crnogorski Ustav, zakoni i sudska praksa najviših instanci ne obezbjeđuju primenu evropskih standarda u oblasti slobode izražavanja, za povredu časti i ugleda. Propisi su takvi da, doduše, ne sprečavaju da se evropski standardi u ovoj oblasti primenjuju (sa izuzetkom novčanih kazni za klevetu i uvredu koje su zaista previsoke), ali uopšte ne pomažu

njihovu primenu.

S druge strane, paradoksalno, Ustav uopšte ne predviđa jedno važno ograničenje slobode izražavanja u cilju zaštite privatnosti.

Želela bih da kažem da se pored dekriminalizacije klevete, znači reforme krivičnog zakona, podjednako zalažemo i za reformu građanskopravnih propisa koji regulišu odgovornost za povredu časti i ugleda, tj.

Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o mediji-  
ma, jer smatramo da ti zakoni takođe ne obezbeđuju  
primenu evropskih standarda u praksi.

Umesto zakonodavne reforme, bilo je moguće  
da se Vrhovni sud načelnim stavovima založi za  
primenu standarda iz prakse Evropskog suda za  
ljudska prava u domaćoj praksi, što je Akcija ranije  
apelovala da se uradi. Međutim, takvih stavova do  
danas nema, iako od nedavno imamo optimističnu  
najavu iz Vrhovnog suda da će se konačno formirati  
odeljenje koje će se posvetiti proučavanju prakse  
Evropskog suda za ljudska prava.

Treba precizirati i taj standard koji sada imamo u  
krivičnom zakonu – dužne pažnje – koji bi treba da

podrazumeva razne standarde, kao što su razliko-  
vanje tužilaca na javne ličnosti, predstavnike Vlade,  
političare i druge javne ličnosti, da su dužni da trpe  
veći stepen kritike, to nigde u našim zakonima nije  
propisano. Nedostaje i razlikovanje činjeničnih tvrdnji  
i vrednosnih sudova i pitanje dokazivanja istinitosti  
u razumnoj meri.

**Z**a istraživačko novinarstvo neophodno je da  
sudovi prepoznaju značaj te vrste novinarstva  
za uspostavljanje vladavine prava, za procesuiranje  
korupcije, organizovanog kriminala i kršenja ljud-  
skih prava onda kad se opravdano sumnja da državni  
organi ne rade dobro svoj posao, jer upravo su mediji  
kontrolori, monitori onoga što se dešava.

---

## Diskusija

# Unaprijediti medijske slobode

**Razgovor** nakon izlaganja panelista započeo je **Aleksander Titolo**, portparol Ambasade  
SAD u Podgorici.

„Nije uvijek prijatno biti pod medijskim mikroskopom. To znamo iz sopstvenog iskustva jer su mediji  
u Crnoj Gori s vremena na vrijeme kritikovali moju Ambasadu. Ali naša je dužnost, kao javnih zvaničnika,  
da prepoznamo da je obaveza medija da kritikuju, rade na otkrivanju novih priča i dajusve od sebe kako  
bi građani bili dobro informisani.

Mi u Sjedinjenim Državama vjerujemo da je sloboda medija dio opšte slobode izražavanja koju uži-  
vaju svi građani. Ambasada SAD u Podgorici pažljivo prati pitanja u vezi sa slobodom medija i redovno  
izvještava o dešavanjima na tom polju, uključujući godišnji Izvještaj o stanju ljudskih prava. Nastavićemo  
tu praksu, kao i da naglašavamo važnost tog pitanja u saradnji sa našim crnogorskim partnerima.”

Mi imamo pravni okvir koji daje širok prostor za razvoj slobode izražavanja, ali je glavno pitanje kapaciteta primjene istog, smatra **Snežana Kaluđerović iz Centra za građansko obrazovanje**. „Stiče se utisak da su se brojni zakoni pa i medijski i oni koji utiču na medije usvajali nevoljno, pod pritiskom onog što je dolazilo kao zahtjev iz različitih evropskih institucija. Mi smo u stvarnosti imali jednu snažnu akciju koja je sprečavala i danas sprečava transformaciju RTCG u istinski javni servis, koja je neprimjereno dugo uskraćivala frekvenciju nepodobnim medijima poput TV *Vijesti*“, rekla je Kaluđerović ukazujući da javnost nije u prilici da zna ko su stvarni vlasnici nekih medija. „Zakon o transparentnosti i sprečavanju koncentracije vlasništva u medijima koji je počeo da se radi prije nekoliko godina nestao je iz tih planova“.

**Dragan Koprivica**, SNP: Nije slučajno što je *Monitor* organizator jednog ovakvog skupa jer kada pogledamo slobodu medija u Crnoj Gori, pa i ono što se zove novinarski profesionalizam i često zaboravljena novinarska hrabrost, *Monitor* je predstavlja perjanicu slobodne misli, i to treba naglasiti.

Mali broj medija nije pod kontrolom vlasti. Treba naglasiti da je jedan od tih TV *Vijesti* koja je bila žestoko diskriminisana pod starom pričom da imamo još jednog državnog neprijatelja. Takođe, po meni i stavovima SNP, treba pozitivno istaći i *Dan* i *Vijesti*.

„Takav odnos prema medijima u Crnoj Gori nije ništa novo, ali na žalost izgleda ni u Sloveniji“, rekao je Koprivica osvrćući se na izlaganje Bašić Hrvatini. „Iz izlaganja uvažene kolegice vidimo da se nemamo na šta pozvati kada je Slovenija u pitanju kritikujući crnogorsku vlast da nije evropeizirana. Očigledno postoji jedna balkanska priča koja je, na žalost, ista od Triglava do Đevđelije“. On je poručio da će se SNP boriti da medijsko nebo u Crnoj Gori ne bude tako oblačno i prekriveno jednim istim tipom informacija.

Šta je to kleveta, pitala je **Vanja Čalović** direktor NVO MANS: „Da li je to kada neko na osnovu činjenica koje su mu dostupne, a mi vrlo dobro znamo da je u Crnoj Gori veoma teško doći do podataka, iznese nešto vjerujući da je to istina? Ili je kleveta ili uvreda kada neki visoki državni funkcioner iznese kvalifikacije kakvih smo bili svjedoci do sada. Konkretno, recimo, da li je kleveta ili uvreda kada direktor Uprave policije kaže da mi radimo protiv interesa građana Crne Gore? Kada nam recimo **Miomir Mugoša** da neku dijagnozu - opsesivno kompulsivnu, recimo. Kada predsjednik Vlade kaže da su neki njegovi oponenti 'sramotni ljudi'? Da li možete da se sjetite da je u tim slučajevima bilo ko od novinara, NVO sektora, intelektualaca, pokrenuo proces protiv nekog od tih političara koji su nas blatili po medijima“.

Moj odgovor, rekla je Čalović, glasi: „Kleveta je ono šta naši političari procjene da im malo više šteti i za šta odluče da iskoriste sudski aparat kako bi nas učtkali, sve one koji se usude da progovore o njihovim prljavim biznisima i sve one koji se usude da ukažu na nezakonitosti na osnovu činjenica. Mi imamo dvije grupe pojedinaca koje su najčešće pojavljuju kao tužioci u ovim sporovima. To su političari, evo čuli smo više puta, i ne samo danas, to su ljudi koji treba da trpe neki veći stepen kritike u javnosti. I druga grupa tužioca koji postaju sve više zastupljeni, a to su lica koja su ANB i Uprava policije označila kao lica koja pripadaju strukturama organizovanog kriminala. Pored političara, oni koji se bave kriminalom su oni koji progone novinarima, prijete nvo sektoru i intelektualcima koji se usude da javno progovore. Bez obzira na zakonska rješenja, plašim se da će kleveta biti i ostati snažan i sve češće korišćen mehanizam da se učtkaju oni koji ukazuju na konkretne probleme i nezakonitosti“.

I **Nikola Camaj** iz DSA se zapitao ima li danas slobode govora u Crnoj Gori? „Svaki pokušaj medija da se dopadne nekoj društvenoj grupaciji dovodi u pitanje slobodu izražavanja i objektivno informisanje. Bez objektivnog pristupa nema govora o slobodi medija. Ono što utiče na slobodu medija i izražavanja su i drakonske kazne za medije i novinare koji informišu na način koji pojedinim centrima ne odgovara. Nedavno se desio slučaj da je gradonačelnik jednog grada u Crnoj Gori pokušao da cenzuriše jedan medij

na albanskom jeziku upravo zbog toga što mu se pisanje tog medija nije dopalo”.

Direktor *Vijesti* **Željko Ivanović** smatra: „Jedna od glavnih konstatacija panelista je da je medijska situacija u državama bivše Jugoslavije i Balkana vrlo slična. Mislim da je to vrlo pojednostavljena ocjena, da ne odgovara realnom stanju i da ako bi je prihvatili bili bi u velikoj zabludi. Takve konstatacije upravo ide na ruku onima koji su protivnici slobode izražavanja i slobodnih medija i onima koji kreiraju ambijent da bi se istraživačko novinarstvo i sloboda medija onemogućili. Za razliku od Hrvatske, Srbije i Slovenije, gdje kao i u Americi, postoje rasprave da li su mediji pod uticajem političara i velikih korporacija kao velikih oglašivača, ovdje imamo drastičnu regresiju, čak u odnosu na devedesete, i veoma je ozbiljno pitanje kako će tih nekoliko profesionalnih medija da prežive sve to. To je jedna vrlo zabrinjavajuća situacija”.

Više ljudi danas je ukazalo do koje je mjere u Crnoj Gori opasno i štetno po novinare na profesionalan način baviti se novinarstvom, konstatovao je **Koča Pavlović**, PzP. „Kada počinjete da pišete na bazi dokaza i kada objavite neke priče koje su dokumentovane, tada postajete problematični. Odnedavno je glavni način sputavanja takvog novinarstva bio visoke sudske kazne, a sada se pribjegava jednoj novoj strategiji a to je da se iskoriste zakonski okviri kako bi se nešto proglasilo tajnim, i da se tada po sili zakona, i pozivajući se na vladavinu prava, onemogućiti javnost da sazna istinu”.

Član Savjeta RTVCG **Goran Đurović** predložio je da se predstojeće izmjene zakona iskoriste kako bi se u njih unijela norma prema kojoj bi „zastupanje javnog interesa, većinski, u bilo kom savjetu koji ima kontrolnu funkciju mogli da obavljaju samo predstavnici birani iz civilnog društva koji ne dolaze iz organizacije koje se finansiraju iz budžeta Crne Gore. Situacija jedino tako može da se popravi. Ja sam svjedok da bi stvari bile mnogo drugačije kada bi u Savjetu imali još dva člana, predstavnika organizacija koje nijesu dominantno na budžetu. Samo tim izmjenama možemo sistemski riješiti problem”. Đurović naglašava „ja vjerujem da Savjet kao najviši organ upravljanja može da dovede do efikasnijeg rada i da oslobodi novinare problema kao što je autocenzure, koja je naravno prisutna u RTCG”.

Uloga štampe je jako bitna u svakoj demokratiji i svakom pluralističkom društvu, saglasan je i **Peter Plate**, njemački ambasador u Crnoj Gori. „U Njemačkoj imamo redovne diskusije na ovu temu i važno je da se na toj temi radi. Paralelno, štampa treba da se drži etičkog kodeksa i pravila kao bi se garantovala jedna teška ravnoteža između prava na informisanje i prava privatnosti i prava na zaštitu ličnosti na drugoj strani. To je svakodnevna borba da se održi ta ravnoteža koju je teško postići”.

**Goran Jevrić**, DPS: „Neka mi ne zamjere što ću kao predstavnik vladajuće partije napomenuti da su ovdje samo predstavnici Ministarstva kulture. Smatram da bi i ostali državni organi imali šta da kažu i da bi automatski i druga strana neke svoje stavove saopštavana na drugačiji način, pa i drugačijim tonalitetom. Pokušaću da ne polemishem sa stavovima sa kojima se ne slažem i da ukažem na drugačije poglede na unutrašnje stanje u našoj državi”.

Jevrić smatra da je Crna Gora „jedno demokratsko društvo, da smo istinski posvećeni pravim vrijednostima, da smo posvećeni integracijama, i da je u tom smislu sloboda informisanja itekako bitna za Vladu Crne Gore. Ne mogu se složiti da je stanje danas u CG gore nego 90-ih. U Crnoj Gori ne postoji nikakva vrsta diktature pogotovu ne medijske diktature”. Svoje tvrdnje predstavnik DPS –a je potkrijepio konstatacijom: „Mi iz vladajuće partije imamo nekad probleme da u medijima objavimo demant, a kamoli šta drugo”.

„Političke partije u Crnoj Gori, ali i u svijetu pokušavaju da kontrolišu medije i utiču na medijski prostor. Novinari kao profesionalci su tu da se odbrane od tih uticaja”, ocjena je novinarkе **Vesne Pejović**, član Savjeta Nezavisnog samoregulatornog tijela, koja se zapitala: „Ne znam, evo već 15 dana, da li postoji Novinarsko samoregulatorno tijelo. U mnogim zemljama sudovi konsultuju to tijelo u odlučivanju pri

## Zaključci

**Milka Tadić Mijović** je na kraju skupa, na osnovu diskusija učesnika, formulisala zaključke:

1. Crna Gora je još u tranziciji, još nije izvršeno potpuno usaglašavanje sistema sa standardima zemalja EU u mnogim, pa ni u oblasti slobode medija i izražavanja, iako su načinjeni značajni koraci posebno nakon usvajanja seta medijskih zakona iz 2002.

2. Zakonski okvir trebalo bi dalje unaprjeđivati i prilagođavati evropskom zakonodavstvu i standardima EU. Potrebno je nastaviti reformu medijskog zakonodavstva. Reforma bi trebalo da se temelji na poštovanju slobode izražavanja, medijskog pluralizma i na pravu građana na dostupnost informacijama i glasilima.

3. Trebalo bi zakonska rješenja usklađena sa standardima EU dosljedno implementirati u praksi.

4. Pluralizam medija i sloboda medija od izuzetne važnosti za Crnu Goru. Neophodno je podsticati medijski pluralizam i efikasno spriječiti sve oblike štetne medijske koncentracije.

5. Neophodno je osigurati profesionalno i nezavisno djelovanje javnog servisa koji će raditi isključivo u interesu javnosti. Trebalo bi

omogućiti javnosti da kontroliše javni servis. U tom duhu treba jačati i samostalnost Savjeta RTCG, kao i uređivačku politiku.

6. Potrebno je podstaci procesu digitalizacije i omogućiti jednake uslovi za sve učesnike o tom procesu, kako bi i na taj način građanima učinili dostupne nove tehnologije.

7. Osigurati nezavisnost regulatornih tijela i striktno definisati njihovu nadležnost. Podstaci usvajanje zakonskog okvira kako bi se dekriminalizovala kleveta. Usaglasiti sudsku praksu i zakonski okvir sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

8. Sama glasila i novinari trebalo bi da daju doprinos slobodi medija, govora i izražavanja i to podizanjem profesionalnih standarda, podsticanjem istraživačkog novinarstva, plasiranjem tema od javnog interesa, poštovanje kodeksa profesije, prava na odgovor i td.

9. Neophodno je jačanje novinarske samo-regulacije.

10. Važno je osigurati pluralizam u medijima kada su u pitanju jezici manjina.

11. Da bi se unaprijedile medijske sloboda trebalo bi da se angažuju svi važni činioci društva – predstavnici Vlade, medija, pravosuđa, NVO, kao i zainteresovani pojedinci.

procesima protiv medija. Zato je pitanje da li CG treba to tijelo koje može da pomogne i medijima ali i onima koji nijesu zadovoljni pisanjem medija, kao što smo već znali da budemo inicijator i da posredujemo u spornim pitanjima. NST treba da bude nezavisno od bilo kakve administracije i da treba da bude sastavljeno od medijskih profesionalaca koji se nijesu ogriješili o profesiju“.





# **Manjinska prava i njihova harmonizacija sa standardima EU**



# Šansa za autentičnu zastupljenost

*Iako je Venecijanska komisija ocijenila da dio teksta koji se tiče manjinske reprezentacije odgovara evropskim standardima, politički predstavnici manjinskih zajednica i dalje imaju dosta primjedbi na predlog novog modela izbornog zakonodavstva*

**O**d uvođenja višestranačja 1990. godine, Crna Gora nije imala snage za temeljnu reformu izbornog zakonodavstva. To je nakon izglasavanja nezavisnosti 2006. godine i Ustava bila jedna od važnijih obaveza nove države. Međutim, iako je usaglašavanje crnogorskog izbornog zakona sa Ustavom i evropskim preporukama i praksom trebalo da se završi do kraja januara 2008. godine, glavni akteri nijesu uspjeli da se usaglase oko nekih temeljnih normi, pa ni onih koje se vezuju za pitanja reprezentacije manjina.

Predstavnici manjinskih grupa bili su nezadovoljni sadašnjim modelom izbornog zakonodavstva. Iako crnogorski Ustav i zakoni predviđaju da nacionalne manjine budu ravnopravno politički predstavljene na osnovu principa pozitivne diskriminacije, od svih nacionalnih zajednica jedino su Albanci po dosadašnjem zakonu imali zagarrantovane mandate.

**EVROPSKI I REGIONALNI MODELI:** Za političko predstavljanje manjina u evropskim zemljama koriste se nekoliko modela: garantovani mandati, izborni cenzus, izborni regioni koji se kreiraju tako da "idu na ruku" manjinskim zajednicama, i model kvota – izborne liste se prave tako da lakše prođu kandidati manjina.

I u okruženju se primjenjuju različita rješenja.

Srbija je ukinula cenzus za manjinske liste. U BiH konstitutivni narodi imaju svoje kvote. U Hrvatskoj bira se osam poslanika iz redova nacionalnih manjina, odnosno one imaju toliko zagarrantovanih mandata. U Sloveniji zagarrantovane mandate imaju Italijani i Mađari. Na Kosovu od 120 poslaničkih mjesta 20 mandata

rezervisano je za manjine.

**JEDNA IZBORNA JEDINICA:** Radna grupa Skupštine Crne Gore u martu je stigla tek do radne verzije izbornog zakona. Usvojen je model da Crna Gora bude jedna izborna jedinica. Prema tom rješenju, za sve stranke na izborima važi izborni cenzus od tri odsto. Ako nijedna stranka koja zastupa manjine ne pređe zakonski cenzus u raspodjeli mandata moći će da učestvuju sve i to kao zbirna lista uz uslov da pojedinačno osvoje najmanje 0,7 odsto važećih glasova.

Listama manjinskih zajednica koje u stanovništvu Crne Gore učestvuju ispod dva odsto dodjeljuje se jedan mandat ako ostvare 0,4 % od važećih glasova.

Ovaj izborni model mogu koristiti sve manjinske liste, pojedinačne i koalicione i na državnom i na lokalnom nivou izbora. Opozicija je najavila da će zahtijevati radikalno mijenjanje izbornog sistema Crne Gore, jer nije dovoljno da se on uskladi samo sa Ustavom. Predloženim modelom ipak nijesu zadovoljni politički predstavnici manjina koji su istovremeno i članovi Radne grupe za izradu novog izbornog zakona. Izuzetak je donekle predstavnik Bošnjaka.

**PREDNOSTI I MANE:** - Model obezbjeđuje jednakost prava glasa, jer i manjinske liste mandate dobijaju sa istim brojem glasova kao i ostale liste, dakle nema garantovanih mandata niti rezervisanih mjesta. Zagarantovana je i tajnost glasanja - nema duplih spiskova i duplih glasačkih listića a obezbijedena je i sloboda izbora jer građani biraju kojoj će listi dati povjerenje. Model sadrži afirmativne akcije u nekoliko faza izbornog procesa kako bi se ujednačile šanse manjinskih lista sa ostalim listama i konačno obezbijedila autentična politička reprezentacija manjinskih zajednica, kaže **Kemal Purišić**, poslanik Bošnjačke stranke, u razgovoru za *Monitor*.

U Bošnjačkoj stranci ukazuju i na dva nedostatka tog modela. Prvi - može se desiti da mjere afirmativne akcije ne obezbijede siguran izbor autentičnog zastupnika neke manjinske zajednice u nekom izbornom ciklusu. Drugi - u model je ugrađen eliminacioni mehanizam za korišćenje mjera afirmativne akcije. Ako jedna manjinska lista sama ostvari opšti izborni cenzus od tri odsto važećih glasova, ostale nemaju pravo na afirmativne mjere, što im ugrožava princip jednakih mogućnosti u kampanji i ostavlja mogućnost za izborne manipulacije.

**ALBANSKO PITANJE – OTVORENO:** Albanci su na dosadašnji izborni zakon imali dosta primjedbi, ali i na novopredloženi model.

- Albansko pitanje u Crnoj Gori i dalje je otvoreno. Najveću odgovornost za to snosi vlast. Odgovorni su i pojedini albanski političari, koji su za rad sitnih, ličnih interesa postali izvršioci naloga vlasti, na štetu uspostavljanja partnerskog dijaloga za dugoročno rješavanje crnogorsko-albanskih odnosa, objašnjava za naš list **Mehmet Bardhi**, predsjednik Demokratskog saveza u Crnoj Gori.

Vlast nije spremna na to da se pravedno uredi jedno od krucijalnih pitanja u rješavanju manjinskih nacionalnih prava – politička autentična i srazmjerna zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama opština na područjima sa albanskom populacijom, a i drugim manjinskim narodima, kategoričan je Bardhi.

Albanci su, kaže Bardhi, tražili da se respektuju njihova istorijska, prirodna, politička, nacionalna i stečena prava, kao autohtonog naroda u Crnoj Gori.

Ali, prema njegovim riječima, i u nezavisnoj Crnoj Gori „realizacija nacionalnih prava Albanaca tapka u mjestu, pa i nazaduje“.

Zlatko Vujović, direktor CEMI

## Dva scenarija

Za postizanje političke stabilnosti Crne Gore potrebno je obezbijediti institucionalne mehanizme za adekvatnu predstavljenost manjinskih zajednica u nacionalnom parlamentu.

Narušavanje principa kompetitivnosti time da bi za konkurisanje za određeni broj mandata bilo uvedeno ekskluzivno pravo samo za manjinske partije nije prihvatljivo, jer bi značilo urušavanje demokratskog karaktera izbornog procesa.

CEMI je pripremio dva scenarija rješavanja ovog pitanja. Smatramo da je u ovom trenutku prihvatljiviji scenario koji predviđa promjene u okviru postojećeg proporcionalnog izbornog sistema:

1. Da Crna Gora ostane i dalje jedna multinacionalna, višemandatna izborna jedinica (proporcionalna metoda) sa izuzetkom posebnih jednomandatnih izbornih jedinica;

2. Da na jednu posebnu jednomandatnu izbornu jedinicu imaju pravo nacionalne zajednice koje, prema posljednjem nacionalnom popisu, imaju više od 1% a manje od 4% učešća u ukupnoj populaciji. U toj izornoj jedinici bi se raspodjeljivao jedan direktni mandat putem sistema relativne većine, odnosno u prvom krugu izabran je kandidat sa najviše osvojenih glasova;

3. Uvođenje preferencijalnog glasanja (umjesto sadašnjih zatvorenih modifikovanih izbornih lista) odnosno, uvođenje zatvorenih neblokiranih izbornih lista (birač ima pravo da glas kandidatu unutar izborne liste), putem kojih bi pripadnici manjina mogli da zaokruže predstavnika za kojeg vjeruju da najbolje odražava njihove interese, unutar neke od kandidovanih partija i

4. Ukidanje zakonskog cenzusa za manjinske partije, uz postojanje diferenciranog cenzusa za koalicije od 7%, za pojedinačne partije koje ne nastupaju u koaliciji 4%, i za partije koje nastupaju u koaliciji 2%. Birači bi na glasačkom listiću zaokruživali partiju bez obzira da li je u koaliciji ili nije. Glasovi koalicije predstavljaju zbir glasova članica koalicije. Ukoliko partija članica koalicije ne ispuni cenzus od 2% ne učestvuje u raspodjeli mandata, ali se njeni glasovi ne rasipaju već ostaju koaliciji. Manjinske partije su oslobođene zakonskog cenzusa. Partija se identifikuje kao manjinska sa jasnim programskim određenjem u svom statutu;

5. Uvođenje modifikovanog Sent Lagi metoda umjesto D'Ontove metode, čime će se se ublažiti favorizacija velikih partija.

**PRIPADNICI REA DISKRIMINISANI:** Sve države u regionu imaju relativno dobru zakonsku regulativu o pravima nacionalnih manjina, ali praksa je daleko od zakona i potpisanih međunarodnih obaveza, istaknuto je više puta u različitim međunarodnim dokumentima. U našem regionu u najtežoj situaciji su pripadnici REA populacije. U Crnoj Gori oni nemaju svoje političke zastupnike, jer izborni zakon nije vodio računa o ovoj grupi.

**Muhamed Uković**, potpredsjednik Nacionalnog savjeta Roma i Egipćana, kaže za *Monitor* da je taj savjet poslao Radnoj grupi i predsjedniku parlamenta predlog da se za Rome i Egipćane u novom izbornom zakonu predvidi model po sistemu afirmativne akcije i omogući dodatni set prava u odnosu na ostale manjine. Ali, ni sa jedne od tih adresa Savjet nije dobio nikakav odgovor.

- Smatramo da se uvođenjem cenzusa nama zatvaraju vrata za autentično političko predstavljanje.

Ustav Crne Gore predviđa srazmjernu političku zastupljenost svih manjina, ali Roma i Egipćana nema nigdje ni u lokalnoj upravi, kaže Uković.

**PREDNOSTI VLASTI:** U opozicionoj Socijalističkoj narodnoj partiji kažu da osim dva do sada tretirana pitanja – prava glasa i tzv. autentične zastupljenosti manjina – treba definisati i sva druga bitna pitanja koja utiču na demokratičnost izbora.

- To posebno podrazumijeva eliminisanje prednosti koje neopravdano vlast ima u izborima. Znači, treba razmotriti kvalitet izbornog modela i suštinu tzv. Dontove formule, korišćenje i zloupotrebu državnih resursa i ugraditi preporuke OEBS-a, kaže za *Monitor* poslanik SNP-a **Predrag Bulatović**.

SNP insistira da pored državljana Crne Gore koji su do sada imali pravo glasa mogu da glasaju i građani koji su i do sada glasali, a nemaju regulisano državljanstvo. SNP će, kaže Bulatović, zahtijevati i da se promijeni stav kojim je vlast proglasila birački spisak za dokument koji ne pripada kategoriji izbornih zakona. Razlog više za to je slučaj "seljenja birača" u Podgorici tokom nedavnih izbora.

"Tada je više hiljada birača koji su ranije glasali na jednom biračkom mjestu izbornom manipulacijom prebačeno na neko drugo mjesto", kaže Bulatović.

**PREPORUKE VENECIJANSKE KOMISIJE:** O radnoj verziji novog izbornog modela izjasnila se ovih dana Venecijanska komisija, ekspertsko tijelo Savjeta Evrope.

Nacrt izbornog zakona obezbijedio je nacionalnim manjinama pravo na autentičnu zastupljenost, ali nije uskladio izbore sa evropskom praksom, navodi se u mišljenju Venecijanske komisije. Komisija pozdravlja uvođenje afirmativne akcije za sve manjinske narode, a ne samo za Albance kako je do sada bilo. U izbornom modelu treba detaljno pojasniti svaki pojedinačni korak raspodjele manjinskih mandata uz predviđanje matematičkih anomalija i neočekivanih rezultata glasanja, upozorava Komisija.

Konstatuje se, ipak, da izborni zakon nije odredio gornji prag za narode koji žele da učestvuju na manjinskim listama, što omogućava pravo da se na nacionalnim listama kandiduju i stranke Srba i Crnogoraca.

Venecijanska komisija smatra da manjinama treba smanjiti cenzus prilikom prikupljanja potpisa za izborne liste. "Liste koje predstavljaju manjinu ispod dva odsto moraju imati 300 potpisa podrške, dok oni iznad dva procenta moraju imati podršku najmanje 1.000 birača, navodi se u tom dokumentu.

Izborni zakon je od izuzetnog značaja za nivo ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i neprihvatljivo je da on bude tretiran kao ekskluzivno pravo dijela poslanika, upozorava **Zlatko Vujović**, direktor NVO CEMI.

Neophodan je, dakle, odgovoran odnos zakonodavne vlasti prema sugestijama međunarodnih organizacija, kao što je Venecijanska komisija i OEBS. Ali i onima koje stižu od pripadnika manjinskih grupa.

Vidjećemo da li će sadašnji nacrt zakona biti dodatno dorađen i da li će se tako omogućiti da, prvi put u crnogorskoj istoriji, grupe koje su bile na margini, konačno dobiju mogućnost da biraju svoje političke predstavnike na nacionalnom i lokalnom nivou.

**Monitor, broj 1025, 11. jun 2010.**

ZASTUPLJENOST PRIPADNIKA MANJINA U IZVRŠNOJ I SUDSKOJ VLASTI

# Još daleko od ravnopravnosti

*Podaci o zastupljenosti pripadnika manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, uprkos obavezi, nepotpuni su, ali nedvosmisleno govore – da su radna mjesta većinom rezervisana za Crnogorce*

**Pripadnici** manjina u Crnoj Gori nijesu srazmjerno zastupljeni u organima državne i lokalne uprave, u izvršnoj i sudskoj vlasti, iako to nalaže domaće zakonodavstvo ali i brojni međunarodni dokumenti koje je Crna Gora dužna da poštuje. To je zajednička ocjena kako izvještaja državnih organa, tako i civilnog sektora.

Ni dvije godine nakon donošenja vladine Strategije o manjinskoj politici i usvajanja *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, koji propisuje obavezu vođenja evidencije o nacionalnoj strukturi zaposljenih u državnoj i lokalnoj upravi, Crna Gora validnu evidenciju - nema.

To potvrđuje i *Izveštaj o razvoju i zaštiti prava manjina u 2009. godini* koji je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava krajem prošlog mjeseca podnijelo parlamentu.

**PROPISI I MEĐUNARODNI STANDARDI:** "Potpunih podataka nema, a oni koje imamo govore da je ta zastupljenost većinom nepovoljna, odnosno da nije u skladu sa odredbom Ustava koja kaže da pripadnici manjina moraju biti srazmjerno zastupljeni u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave", kaže za *Monitor* **Sabahudin Delić**, pomoćnik ministra za ljudska i manjinska prava. Ustav nije jedini domaći akt koji to propisuje. Zakon o manjinskim pravima i slobodama takođe predviđa srazmjernu zastupljenost manjina u javnim službama, državnoj i lokalnoj upravi.

Da odredba o srazmjernoj zastupljenosti Ustava "nije operativna", te da se mora "naslanjati na podatke



o zastupljenosti pripadnika manjina", navodi se i u dokumentu Savjeta Evrope (SE) - *Rezoluciji Komiteta ministara o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Crnoj Gori*, iz 2008. godine. Crna Gora je ratifikovala Okvirnu konvenciju SE iz 1995. godine i ona je obavezuje "da stvori neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onih koji se njih tiču".

U Preporukama OEBS-a iz Lunda takođe se navodi da "države moraju obezbijediti manjinama da se čuje njihov djelotvorni glas kako na nivou centralnih vlasti, tako i na regionalnom i lokalnom nivou". Istu problematiku tretiraju i preporuke OEBS-a iz Haga i Osla.

**Ivana Jelić**, profesorica Pravnog fakulteta u Podgorici, za *Monitor* kaže da je iz postojećih podataka i iz razgovora sa zaposlenim jasno da je zastupljenost pripadnika manjinskih grupa u izvršnoj i sudskoj vlasti skromna.

**Osman Nurković:**  
„Vrhovno državno tužilaštvo, Više državno tužilaštvo Podgorica i Osnovno državno tužilaštvo Podgorica zapošljavaju 33 tužioca i njihova zamjenika, a da nijedan nije iz reda bošnjačke ili muslimanske manjine“

Ona napominje da je evidencija neophodna: "Ne da bi se pripadnici manjina getoizirali, već da bi se omogućilo sprovođenje principa afirmativne akcije i njihova potpuna integracija u građansko društvo Crne Gore. Zvanični statistički podaci dali bi neophodnu osnovu da se u praksi ostvari garancija iz pomenutih ustavnih odredbi".

Ustav Crne Gore propisuje mogućnost afirmativne akcije, u cilju obezbjeđivanja ravnopravnosti i zaštite "lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju". Afirmativnu akciju, takođe, omogućava *Predlog zakona o zaštiti diskriminacije* koji je u skupštinskoj proceduri. Da je donošenje tog zakona od posebne važnosti, u više je navrata naglašavano sa različitih evropskih adresa. Ipak, izjašnjavanje o predlogu tog zakona u Skupštini ove je sedmice odloženo po četvrti put.

**PRAKSA, BROJKE I IZGOVORI:** Prema evidenciji Uprave za kadrove, koja je nepotpuna, a zakon je obavezuje da vodi centralnu kadrovsku evidenciju, u državnoj upravi zapošljeno je čak 81 posto

Crnogoraca. A prema podacima Monstata iz 2003. godine, u zemlji je Crnogoraca 43,16 posto.

**Isen Gaši**, predsjednik Nacionalnog savjeta Roma smatra da tvrdnje da Romi i Egipćani nemaju kadrove za rad u državnim organima ne stoje i da je sve više obrazovanih pripadnika te manjine.

Najveći disbalans između zastupljenosti na nacionalnom nivou i broja zaposlenih u državnoj i lokalnoj upravi, pokazuju podaci Uprave za kadrove, je kod zapošljavanja Srba. Lideri srpskih partija i ranije su optuživali nadležne da ih po tom osnovu diskriminišu.

Nije sve jednostavno, komentarišu podatke nadležni. Delić napominje da prilikom izjašnjavanja po nacionalnoj pripadnosti "ima dosta mimikrije", a **Svetlana Vuković**, direktorica Uprave za kadrove da bi trebalo imati i podatke o vjeroispovijesti kako bi slika bila odgovarajuća. Ona smatra da je procenat državnih službenika za koje se zna nacionalna pripadnost "dovoljan uzorak" za potpunu sliku.

Interesantna je činjenica da se na izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti najlakše odlučuju Crnogorci. Od 1007 kandidata koji su se javili na 78 oglasa za posao u 36 državnih organa, kaže statistika Uprave za kadrove, 147 se izjasnilo kao Crnogorci, 12 kao Bošnjaci, troje kao Albanci i - nijedan Srbin. Neizjašnjenih je bilo 810.

Nije svejedno i da li su pripadnici manjina zapošljeni na odgovornim funkcijama ili kao portiri i kuvarice, kako kaže Sabahudin Delić.

**SUDSTVO, TUŽILAŠTVO I POLICIJA BEZ PODATAKA:** Podaci su posebno nedostupni kada je riječ sudskoj vlasti, policiji i lokalnim samoupravama.

Tako o zastupljenosti pripadnika manjina u sudskoj vlasti Uprava za kadrove nema podataka. Tek će se prikupljati podaci. "To je prosto sljedeća faza razvoja sistema," rekla je **Mira Vlahović**, zadužena za sistem Centralne kadrovske evidencije Uprave za kadrove.

Za sada, prema izvještajima ombudsmana, sudovi, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, ne vode evidenciju o zastupljenosti pripadnika manjina. U izvještaju ombudsmana za 2008. godinu tražene podatke o nacionalnoj strukturi nije dostavilo Vrhovno državno tužilaštvo, kao ni Vrhovni sud Crne Gore. Ombudsman je tada poslao preporuku onima koji nijesu dostavili podatke da to učine najkasnije za šest mjeseci. Informacije ni tada nijesu stigle, da bi konačno, nakon urgencije ombudsmana od 7. juna ove godine stigla objašnjenja zašto podataka nema.

U obrazloženju Vrhovnog suda kaže se da "crnogorski sudovi u potpunosti primjenjuju ustavne i zakonske odredbe o zastupljenosti manjina prilikom zasnivanja radnog odnosa", ali da ne vode evidenciju jer poštuju "ustavne odredbe o javnom izražavanju nacionalne, vjerske, etničke i kulturne posebnosti". Pojedinci zaista, u skladu sa domaćim zakonodavstvom i međunarodnim aktima, uživaju pravo da se izjašnjavaju, odnosno ne izjašnjavaju po tom pitanju.

**Nik Gašaj**, pomoćnik ombudsmana za manjine smatra da je to "tek izgovor".

Praksa takođe ne govori u prilog obrazloženja Vrhovnog suda. Službenik Osnovnog suda u Ulcinju, koji je želio da ostane anonimn, kaže da je od nedavno u Ulcinju predsjednica suda Albanka, a da to nije bio slučaj unazad godinama, iako su Albanci u Ulcinju većinsko stanovništvo. U tužilaštvu, kaže on, od pet zaposlenih, jedan je Albanac.

Prema podacima sa sajta Uprave policije iz 2007. godine, načelnik CB Ulcinj nije bio Albanac. Takođe, na osnovu liste imena rukovodilaca u centrima bezbjednosti u crnogorskim gradovima, sa sajta Uprave policije, jasno je da je među njima tada bilo samo dva pripadnika manjina. I to u gradovima gdje su više zastupljeni.

Uprava za kadrove ne posjeduje ni podatke o nacionalnoj pripadnosti u crnogorskoj policiji, objašnjavaju, iz tehničkih razloga. Još nijesu umreženi u sistem.

**Osman Nurković**, predsjednik Izvršnog odbora Bošnjačkog savjeta, za *Monitor*, kao negativan primjer nepoštovanja odredbe o srazmjernoj zastupljenosti, izdvaja Centar bezbjednosti Berane. "Tamo radi oko 20 rukovodilaca, a da nijedan nije iz reda manjina. Nije mnogo bolja situacija ni u Centru bezbjednosti Bijelo Polje". U izvještaju ombudsmana iz 2008. godine kao negativan primjer navodi se i Policijska akademija u Danilovgradu, gdje je pri upisu kandidata iste godine bilo "evidentno da nijesu ispoštovane ustavne i zakonske obaveze o proporcionalnoj zastupljenosti pripadnika manjina prilikom prijema na Akademiju". Istovremeno, u jednom od Izvještaja *Inicijative mladih za ljudska prava* navodi se kao pozi-

Ivana Jelić: „Evidencija o broju zapošljenih pripadnika manjina u sudskoj i izvršnoj vlasti neophodna je ne da bi se pripadnici manjina getoizirali, već da bi se omogućilo sprovođenje principa afirmativne akcije i njihova potpuna integracija u građansko društvo Crne Gore”

tivan primjer zapošljavanje nekoliko pripadnika Roma u Upravu policije.

Tužilaštvo nije poslalo obrazloženje ombudsmanu zašto nijesu dostavili traženu evidenciju. Nurković, međutim, tvrdi: "Vrhovno državno tužilaštvo, Više državno tužilaštvo Podgorica i Osnovno državno tužilaštvo Podgorica zapošljavaju 33 tužioca i njihova zamjenika, a da nijedan nije iz reda bošnjačke ili muslimanske manjine".

Zakon o manjinskim pravima i slobodama predviđa da se o zastupljenosti pripadnika manjina staraju nadležni organi zaduženi za kadrovska pitanja, u saradnji sa savjetima manjina. U izvještaju *Inicijative mladih za ljudska prava* iz maja ove godine, navodi se da je ta odredba neprecizna i da „nije moguće zaključiti kolika je uloga savjeta manjina i uticaj koji mogu ostvariti u ostvarivanju prava manjina na srazmjernu". Inicijativa otuda smatra da taj zakon i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, treba mijenjati.

**KONKRETNE MJERE I POLITIČKA VOLJA:** Ivana Jelić takođe smatra da je potrebno mijenjati Zakon o državnim službenicima i namještenicima, ali i konkretizovati odredbe Zakona o radu i Zakona o zapošljavanju.

Jelić navodi da Zakon o zapošljavanju predviđa načelo afirmativne akcije "prema teže zapošljivim licima", ali se u tu kategoriju ne ubrajaju pripadnici manjinskih naroda. "Treba dopuniti taj tekst i pripadnike nacionalnih manjina podvesti pod tu kategoriju", smatra Jelić.

Nik Gašaj kaže da je obezbjeđivanje srazmjerne zastupljenosti pripadnika manjina prvenstveno stvar – političke odluke. Zakoni koji postoje dovoljan su okvir da se to učini. "Vlast mora da shvati da se manjine moraju osjećati kao građani ove države", ističe Gašaj.

## Struktura

Zapošljenih Srba u državnoj upravi je 7,35 odsto, dok ih je prema popisu iz 2003. godine 31,99 odsto. Bošnjaka je zapošljeno 1,42 odsto, a prema posljednjem popisu ima ih 7,77 posto. Albanaca u državnoj upravi ima 1,28 odsto, a popis kaže da ih je 5,03 odsto. Muslimana je zapošljeno 1,46 odsto, a prema popisu ih je 3,97 odsto. Od 1,10 odsto Hrvata u Crnoj Gori u državnoj upravi je zapošljeno 0,58 odsto... U postojećoj evidenciji nema nijednog pripadnika Roma, Egipćana i Aškalija, iako Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ima jednog Roma.

**Monitor, broj, 1029, 9. jul 2010.**

## ZAPOŠLJAVANJE ROMA, EGIPĆANA I AŠKALIJA

# I dalje nevidljivi

*Pomaci su napravljeni. Ipak, bez usaglašavanja propisa, te konkretnih mjera afirmativne akcije koje bi bile usmjerene da Rome, Egipćane i Aškalije dovedu u ravnopravan položaj kad je u pitanju zapošljavanje – oni će i dalje ostati nevidljivi na tržištu rada*

**Izuzev** nekolicine visoko obrazovanih Roma, Egipćana i Aškalija većina pripadnika tih manjina u Crnoj Gori nema zapošljenje. Oni koji ga imaju najčešće rade poslove koje niko drugi ne želi – teške fizičke poslove ili poslove održavanja gradske čistoće. Broj Roma, Egipćana i Aškalija koji su u stalnom radnom odnosu neznatan je.

To potvrđuje dostupna statistika, stručnjaci koji se tim problemom bave, i predstavnici Roma, Egipćana i Aškalija iz civilnog sektora.

**BROJKE:** U nedostatku zvaničnih podataka, svi dokumenti koji govore o položaju Roma i Egipćana u Crnoj Gori navode istraživanje UNDP i ISSP iz 2003. godine, prema kojem je stopa nezapošljenosti među tom populacijom - čak 43,3 odsto. „To je tri puta više u odnosu na ukupnu nezaposlenost u Crnoj Gori“, komentariše **Vesna Simović** asistentica na predmetu Radno pravo na Pravnom fakultetu u Podgorici. Radnu aktivnost tada je prijavilo tek 10,8 odsto Roma, Egipćana i Aškalija.

Iako zvanični podaci kažu da je Roma, Egipćana i Aškalija u Crnoj Gori oko tri hiljade, nezvanično se procjenjuje da ih je mnogo više – od 11 do 20 hiljada.

Prošle je godine državni Zavod za statistiku *Monstat* počeo sa projektom izrade baze podataka o Romima, Egipćanima i Aškalijama u Crnoj Gori. Podaci Monstata kažu da je 71 odsto muškog dijela te populacije „aktivno“, dok je 70 odsto žena „izdržavano“. Ti podaci, međutim, ne mogu se uzeti u obzir kad je riječ o zapošljavanju Roma, s obzirom da Zavod pod „aktivnim“ podrazumijeva i one koji aktivno traže zaposlenje, te one koji primaju neke oblike socijalnih davanja.

Bez obzira na značajan pad nezaposlenosti, konstatuje se u zvaničnim dokumentima, koji je u Crnoj

Gori zabilježen tokom posljednjih godina, kod ovih zajednica nije evidentiran nikakav napredak.

„Romi i Egipćani uglavnom rade u komunalnom sektoru, održavaju higijenu, sakupljaju sekundarne sirovine i obavljaju teške fizičke poslove. Radi se o slabo plaćenim poslovima koje drugi obično izbjegavaju, što dodatno afirmiše predrasude”, kaže **Aleksandar Saša Zeković** iz Fonda za stipendiranje Roma.

Nepotpuni podaci Uprave za kadrove pokazuju da Roma, Egipćana i Aškalija nema zaposlenih u državnoj upravi.

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore Romi, Egipćani i Aškalije, pored lica sa invaliditetom, spadaju u dvije najugroženije kategorije teže zapošljivih lica. Prema istraživanju Zavoda i Fonda za stipendiranje Roma, iz 2007. godine, najveća stopa nezapošljenosti je u starosnoj grupi od 15 do 24 godine i iznosi 59 odsto kao i kod onih preko 55 godina - 58 odsto. Isti podaci kažu da oko 60 odsto domicilnih Roma nikada nije radilo, te da je oko 56 odsto Roma, evidentiranih na tržištu rada, bez ikakve školske spreme.

**STANDARDI I DOMAĆI PROPISI:** Više međunarodnih dokumenata na posredan način tretira zapošljavanje Roma, kroz propisivanje odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije po osnovu rase, nacionalne i etničke pripadnosti, te mogućnost afirmativne akcije. Izuzev Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te Konvencije MOR-a br. 111 o zabrani diskriminacije u oblasti zapošljavanja, tu su i akti Savjeta Evrope i Evropske unije, među kojima je i Direktiva Evropske unije 2000/43/EC- o sprovođenju ravnopravnog tretmana pojedinaca bez obzira na rasnu i etničku pripadnost.

Vesna Simović podsjeća da su međunarodni pravni standardi dijelom inkorporirani u crnogorski pravni sistem, pa su zabrana diskriminacije i princip jednakosti šansi i postupanja sadržani u Ustavu Crne Gore, kao i u propisima koji se odnose na zapošljavanje. Mogućnost afirmativne akcije predviđaju Zakon o manjinama i novi Zakon o zabrani diskriminacije.

Problem je, objašnjava ona, što domaći propisi ne konkretizuju te odredbe kada su u pitanju manjine.

„Ne postoji usaglašenost ostalih propisa koji se odnose na oblast zapošljavanja i rada, obzirom da u njima nijesu posebno naglašene mjere afirmativne akcije u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina. Izmjena pomenutih propisa u ovom dijelu je preduslov za punu pravnu zaštitu i poboljšanje ukupnog položaja te populacije u Crnoj Gori”, komentariše Vesna Simović.

**Isen Gaši:** „Kroz konkretne projekte posljednjih godina zapošljeno je 50 Roma, Egipćana i Aškalija. Bilo bi ih zapošljeno bar još 150 da su imali lična dokumenta”

**DISKRIMINACIJA I OBRAZOVANJE:** I **Ivana Jelić**, profesorica Pravnog fakulteta u Podgorici napominje da je „potrebno ustanoviti jasne mjere afirmativne akcije” kada je u pitanju zapošljavanje Roma, Egipćana i Aškalija.

„Dobro bi bilo, u tom smislu, propisati da određene poslove ekskluzivno mogu obavljati pripadnici Roma, Egipćana i Aškalija, i da to budu zanimanja koja proizilaze iz njihove tradicije, što ne smije uticati na njihovo ravnopravno uključivanje i u ostale poslove”.

Profesorica Jelić podsjeća na primjer Švedske gdje je zakonom određeno da pripadnici samijske etničke manjine imaju ekskluzivno pravo uzgoja irvasa.

U Crnoj Gori takvih i sličnih zakonskih odredbi nema. Do prije pet godina,

kada se Crna Gora kao jedna od zemalja učesnica regionalne konferencije *Romi u proširenoj Evropi, izazovi za budućnost* obavezala da će raditi na projektima za poboljšanje statusa Roma, Egipćana i Aškalija poput *Dekade za uključnje Roma, 2005-2015*, nije bilo ni pojedinačnih projekata od strane države usmjerenih na poboljšanje statusa Roma, odnosno njihovo zapošljavanje.

Od tada je Zavod za zapošljavanje realizovao nekoliko projekata kojima se pokušala povećati stopa zaposlenosti Roma, Egipćana i Aškalija, a koji se baziraju na *Strategiji za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012*, koja je zvanična politika Vlade Crne Gore prema tim manjinama.

Ivana Jelić podsjeća da je Vlada za period od 2007. do 2011. godine usvojila i *Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa*, čiji je jedan od ciljeva prevencija socijalne isključenosti pripadnika određenih etničkih i manjinskih grupa. Ta strategija kao jednu od mjera predviđa stimulisanje ove populacije na učešće u mjerama aktivne politike zapošljavanja.

„Ali ciljevima nije predviđeno ravnomjerno zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina“, komentariše profesorica Jelić.

Projektima Zavoda za zapošljavanje, objašnjavaju u Zavodu i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, zaposleno je 19 pripadnika Roma, Egipćana i Aškalija, dok je nešto veći broj bio angažovan na sezonskim, javnim radovima. Takođe, veći broj njih prekvalifikovani su u zanimanja koja se traže na tržištu. Opet, riječ je najčešće o neatraktivnim, slabije plaćenim poslovima.

Ovi projekti potvrdili su ono što se već znalo: da su najveće prepreke zapošljavanja Roma nedovoljno obrazovanje, što opet proizilazi iz njihovog lošeg ekonomskog položaja, kulturnih specifičnosti ali i diskriminacija. I skorašnji *Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka*, koje su uradili UNDP i Institut za strateške studije i prognoze pokazao je da Romi, Egipćani i Aškalije spadaju u pet najugroženijih, hronično siromašnih, grupa.

U nekim slučajevima pokazalo se, međutim, da je diskriminacija mnogo veći problem u odnosu na nedovoljne kvalifikacije i siromaštvo.

Tako je, recimo, projektom Zavoda za zapošljavanje koji je finansirao UNDP, nekoliko Roma i Egipćana dobilo grantove kako bi razvili sopstveni biznis. Desilo se međutim da je jedan od njih, koji je otvorio frizerski salon u Beranama, nakon samo pola godine morao prekinuti posao jer „niko nije želio da se šiša u tom salonu“. Iz Zavoda su konstatovali da je frizeraj u potpunosti opremljen da pruža kvalitetne usluge.

„Iako se radi na stručnom osposobljavanju Roma prilike za njihovo zapošljavanje, zbog diskriminatornog odnosa poslodavaca, su, još uvijek minimalne“, komentariše Aleksandar Zeković. On podsjeća da su NVO registrovale više slučajeva u kojima su poslodavci i građani odbili usluge Roma i Egipćana koja su završila obuku kroz programe Zavoda.

Iz Fonda su i ranije upozoravali da poslodavci ne žele da zaposle Rome, Egipćane i Aškalije uz obrazloženje „da će izgubiti mušterije“.

**Zoran Jelić**, direktor Zavoda za zapošljavanje kao primjer da se stvari mijenjaju na bolje ističe anketu Zavoda koja je pokazala da je nešto oko hiljadu i po poslodavaca zainteresovano da zaposli Rome.

**Vesna Simović:** „U propisima koji se odnose na oblast zapošljavanja i rada nijesu posebno naglašene mjere afirmativne akcije u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina, konkretno Roma, Egipćana i Aškalija. Izmjena pomenutih propisa preduslov je za punu pravnu zaštitu i poboljšanje ukupnog položaja te populacije u Crnoj Gori“

**Aleksandar Zeković:**  
„Romi i Egipćani uglavnom rade u komunalnom sektoru, sakupljaju sekundarne sirovine i obavljaju teške fizičke poslove. Radi se o slabo plaćenim poslovima koje drugi obično izbjegavaju, što dodatno afirmiše predrasude”

**Sokolj Beganaj** iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava, inače prvi Rom zaposlen u državnoj upravi, nije optimista. On smatra da je anketa jedno, a stvarnost nešto sasvim drugo. Beganaj smatra da država pomaže visoko obrazovane Rome da dođu do zapošljenja, ali da situacija sa ostalima nije tako dobra.

**NEVIDLJIVI BEZ JAKE DRŽAVNE AKCIJE: Isen Gaši**, predsjednik Romskog savjeta Crne Gore napominje da su izuzev nedovoljnog obrazovanja i diskriminacije česta realna prepreka zapošljavanju Roma -nedostatak ličnih dokumenta.

„Kroz konkretne projekte posljednjih godina zapošljeno je 50 Roma, Egipćana i Aškalija”, kaže on za *Monitor*. „Bilo bi ih zapošljeno bar još 150 da su imali lična dokumenta”, kaže Gaši. Romski savjet ovih je dana od države dobio novac za projekat kojim se planira pomoć Romima i Egipćanima kako bi došli do potrebnih dokumenata.

„Socijalna isključenost i ugroženost Roma, Aškalija i Egipćana, te njihovo siromaštvo i neobrazovanje, jasno govore da Crna Gora, kao i mnoge države regiona, ali i cijele Evrope, ima problem”, ocjenjuje Ivana Jelić. „Radi se o često diskriminisanoj populaciji, čije se osobine i status pežorativno spominju, a ugrožavanje njihovih osnovnih ljudskih prava i sloboda je fakat, koji nažalost mnogi ne vide kao kršenje prava”, kaže ona.

Stručnjaci i predstavnici civilnog sektora saglasni su: pomaci su napravljeni, ali bez usaglašavanja i konkretizovanja propisa, te konkretnih mjera afirmativne akcije koje bi bile usmjerene da Rome, Egipćane i Aškalije dovedu u ravnopravan položaj kad je u pitanju zapošljavanje – oni će i dalje ostati nevidljivi na tržištu rada.

***Monitor, broj 1032, 30. jul 2010.***

# Raskorak prakse i zakona

*Crnogorski Zakon o osnovnom obrazovanju propisuje obavezno i besplatno obrazovanje za sve. Zvanični podaci, međutim, pokazuju da čak više od polovine romske i egipćanske djece školskog uzrasta nije obuhvaćeno tim obrazovanjem. Fakultet je do sada upisalo 13 Roma, dok ih je u srednjim školama oko 35*

**Više** od polovine Roma, Egipćana i Aškalija u Crnoj Gori nepismeno je i slabo se služe zvaničnim jezikom, pokazalo je istraživanje koje je 2006. godine, u nedostatku zvaničnih podataka, sprovela kancelarija programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).

Nezvanični podaci pokazuju da je stanje još gore. „Prema tim podacima čak 80 posto pripadnika Roma, Egipćana i Aškalija su nepismeni i slabo se služe zvaničnim jezikom, što je nedopustivo», kaže za *Monitor* **Ivana Jelić**, profesorica Pravnog fakulteta u Podgorici. Isti podatak navodi se u vladinoj *Strategiji za poboljšanje položaja Roma u Crnoj Gori*, koja je donijeta 2007. godine. Vlada je prethodno, 2005. godine, usvojila Akcioni plan za implementaciju „Dekade uključenja Roma 2005 -2015” u Republici Crnoj Gori u kome se obavezala da preduzme neophodne korake u cilju opšteg poboljšanja položaja romske populacije.

**PROPISI I MEĐUNARODNI STANDARDI:** „Obrazovanje Roma suštinski je preduslov za njihovu integraciju”, smatra Ivana Jelić. Ona podsjeća da zaštita prava Roma, Egipćana i Aškalija, pa i prava na njihovo obrazovanje, direktno potpada pod brigu međunarodne zajednice, s obzirom na to da nemaju status nacionalne manjine. „Države u kojima se oni nalaze treba da sprovedu u život odredbe međunarodnog prava koje se odnose na manjine”, objašnjava Ivana Jelić.

Radi se o mnoštvu međunarodnih propisa koji spadaju u takozvano „meko pravo”. „To su preporuke, smjernice, uputstva, ali ne i kogentne norme, osim onih koje se odnose na zabranu nasilne asimilacije, očuvanje života i tjelesnog i duhovnog integriteta i zabrane diskriminacije”.

Među tim propisima su i *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje*, koje je donio Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a. Te preporuke daju prioritet obrazovanju manjina, naročito na maternjem jeziku. Jer, kako je to komesar **Maks van der Štul** objasnio „jasno je da je obrazovanje ne-



Prema podacima koje je u maju prošle godine od Ministarstva prosvjete i nauke dobila *Akcija za ljudska prava*, od usvajanja Zakona o osnovnom obrazovanju 2007. godine, pa sve do maja 2009. godine samo je jedan roditelj romske nacionalnosti sankcionisan zbog toga što njegovo dijete nije upisano u školu ili zbog toga što je napustilo osnovnu školu

obično važan činilac očuvanja i produbljanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina“.

*Haške preporuke* državama preporučuju uvođenje posebnih mjera „tamo gdje je potrebno“ da bi se ostvarilo aktivno pravo na obrazovanje. Decentralizacija obrazovnog sistema i učešće predstavnika manjina, a naročito roditelja, tretiraju se kao specifičan uslov za primjenu prava na obrazovanje. Preporučuje se, između ostalog, da nastavni plan treba da obuhvati ne samo učenje maternjeg jezika, već i manjinske kulture, tradicije i istorije. Takođe, većinski narod treba da bude upućen u osnove manjinskog jezika i kulture, da bi se ojačala tolerancija i multikulturalnost.

*Okvirna konvencija Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine* koja obavezuje Crnu Goru sadrži i „posebna prava u domenu školstva“ za manjine.

**PRAKSA:** Izuzev odredbi o zabrani diskriminacije sadržanih u Ustavu, Zakonu o manjinama i Zakonu o zabrani diskriminacije, crnogorski Zakon o osnovnom obrazovanju propisuje obavezno i besplatno obrazovanje za sve, kako nalaže i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN*. Zakon propisuje „da će se novčanom

kaznom kazniti roditelj ako dijete ne upiše u školu, odnosno ako dijete ne pohađa nastavu“.

Zvanični podaci, međutim, pokazuju da čak više od polovine romske i egipćanske djece školskog uzrasta nije obuhvaćeno tim obrazovanjem. Stopa upisa romske djece u osnovnu školu je oko 25 posto, dok je kod ostatka populacije 100 odsto. Zvanično, Ministarstvo prosvjete i nauke kao razlog navodi siromaštvo te populacije i romsku tradiciju.

Problem, međutim, nije samo to. Osim što Zakon propisuje simbolične kazne za roditelje koji ne šalju svoju djecu u školu, izgleda da je najveći problem, bar kad je riječ o obrazovanju romske djece, to što prosvjetna inspekcija ne radi svoj posao.

Prema podacima koje je u maju prošle godine od Ministarstva prosvjete i nauke dobila *Akcija za ljudska prava* od usvajanja Zakona o osnovnom obrazovanju 2007. godine pa sve do maja 2009. godine samo je jedan roditelj romske nacionalnosti sankcionisan zbog toga što njegovo dijete nije upisano u školu ili zbog toga što je napustilo osnovnu školu.

U dopisu Ministarstva navodi se takođe da prosvjetna inspekcija „nije nikada posjetila izbjeglička naselja i utvrdila koliko djece osnovnoškolskog uzrasta koja u njima žive ne pohađa školu“.

Situacija se nije promijenila do danas, što je navelo koordinatorku programa nikšičkog *Centra za romske inicijative* **Faniju Deliju** da pozove Ministarstvo prosvjete i nauke da ako treba roditeljima zaprijetu i kaznom zatvora. „Da se radi o djeci druge manjine, sasvim sigurno bi škola i država reagovali. Smatramo da se više Ministarstvo prosvjete i nauke ne smije pravdati tradicijom Roma i siromaštvom. Ukoliko roditelj nema novca da plati za ovaj prekršaj, onda treba predvidjeti i kaznu zatvorom, jer smo svjesni da se nepismeno dijete kasnije ne može uključiti u društvo, a ponajmanje dobiti posao“, izjavila je ona.

Problem nije, navodi **Aleksandar Zeković**, istraživač kršenja ljudskih prava i izvršni direktor

*Fondacije za stipendiranje Roma*, samo to što se romska i egipćanska djeca ne upisuju u osnovnu školu, nego i to što oni koji krenu u velikom procentu ubrzo napuštaju školovanje. Prema podacima Fondacije svega 10 odsto romske i egipćanske djece završava osnovnu školu. Razlozi za to su brojni. Među njima posebno su izraženi - nepoznavanje jezika i diskriminacija sa kojom se ta djeca suočavaju u školama. Najsvježiji primjer je prošlogodišnji slučaj u tivatskoj osnovnoj školi *Drago Milović*, kada su romski mališani udaljeni sa nastave zbog navodnog postojanja vaški, a nastavnice abolirane od bilo kakve odgovornosti kada se pokazalo da vaške nijesu bile problem.

„Napuštanje osnovne škole posebno je izraženo u Podgorici. U posljednje dvije godine oko 50 posto te djece napušta obavezno školovanje”, kaže Zeković. On napominje da je veliki problem i kvalitet obrazovanja romske djece u osnovnim školama. „Ima primjera da su romska đeca u šestom razredu nedovoljno pismena i sa slabim razumijevanjem službenog, crnogorskog jezika”.

U Fondaciji smatraju da ima načina da se poboljša situacija sa obrazovanjem Roma. Jedan od mehanizama, kada je riječ o osnovnom obrazovanju je, smatraju u Fondaciji, uvođenje romskih asistenata koji bi bili podrška romskoj djeci tokom školovanja. Fondacija je oživjela taj model, asistenti postoje u nekoliko škola, ali prema riječima Zekovića država nema sluha da taj model i zvanično prihvati.

„Komisija Vlade Crne Gore nije prepoznala značaj aktivnosti Fondacije i stipendije je svela na klasično socijalno davanje i to po isteku nastavne godine”, komentariše za *Monitor* **Andrija Đukanović**, rukovodilac Odjeljenja za stipendiranje Roma u Fondaciji.

Prema mišljenju **Behije Ramović**, asistentkinje u OŠ *Božidar Vuković Podgoričanin*, ono sa čime se Romi, Egipćani i Aškalije suočavaju kad je riječ obrazovanje su: neadekvatni uslovi za život, rad i učenje, nepismenost i nedovoljna obrazovanost roditelja. „Tu su nemogućnost podrške roditelja i pomoći u učenju, siromaštvo i socijalna isključenost, nedostatak samopouzdanja, nekvalitetno prethodno obrazovanje, nedovoljno poznavanje službenog jezika, tradicionalističko i diskriminatorско nasljeđe u sopstvenoj zajednici”.

**KONKRETNE MJERE UMJESTO LIJEPE PRIČE:** Ivana Jelić smatra da je neophodno uvesti nove konkretne mjere afirmativne akcije. „To bi moglo biti pružanje besplatnog dnevnog boravka za djecu u osnovnim školama, besplatni udžbenici i dodatne besplatne pripreme za polaganje ispita na svim nivoima školovanja”.

Za sada afirmativne mjere postoje kada je riječ o srednjem i visokom obrazovanju. Postoji garantovan broj mjesta pri upisu u srednje škole. Takođe, Univerzitet Crne Gore svake školske godine upisuje određen broj studenata romske nacionalnosti po principu afirmativne akcije, posebno prosvjetno-pedagoške, psihološko-sociološke, medicinske, pravne i ekonomske struke, za koje država snosi sve troškove školovanja.

Prema skorašnjim podacima Romskog savjeta fakultet je do sada upisalo 13 Roma, dok ih je u srednjim školama oko 35. To je porast u odnosu na vrijeme kada mjere afirmativne akcije nijesu postojale. Obrazovanje odraslih, međutim, potpuno je zanemareno, tvrdi Andrija Đukanović.

Iako se situacija poboljšala u odnosu na prije nekoliko godina,

Prema mišljenju Behije Ramović, asistentkinje u OŠ *Božidar Vuković Podgoričanin*, ono sa čime se Romi, Egipćani i Aškalije suočavaju kad je riječ obrazovanje su: neadekvatni uslovi za život, rad i učenje, nepismenost i nedovoljna obrazovanost roditelja

## Jezička barijera

Romi najčešće govore romski i albanski jezik. Najveći dio crnogorskih Roma vodi porijeklo sa Kosova. U egipćanskoj etničkoj grupi, pored crnogorskog, dominantan je i albanski jezik.

Romski jezik, ratifikacijom Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, od strane Vlade je prepoznat kao zaseban manjinski jezik ali nije uključen u sistem obrazovanja. Vlada to obrazlaže nedostatkom potrebnog nastavnog kadra i udžbenika i činjenicom da romski jezik nije standardizovan. Iako problem postoji već godinama, nijesu kreirane bilo kakve podsticajne mjere koje bi doprinijele formiranju kadrovskih potencijala i prevazilaženju problema standardizacije.

„Zakonom definisana mogućnost da oko 20 posto obrazovnog programa iniciraju i uređuju lokalna zajednica i škola, uvažavajući lokalne specifičnosti, u slučaju Roma i Egipćana ne funkcioniše u praksi“, kaže za Monitor Aleksandar Zeković. On napominje da nije ništa učinjeno ni da se u obrazovanje uključe teme iz romske i egipćanske tradicije i kulture.

„Nedostaje odgovarajući vaspitno-obrazovni kadar za edukaciju na romskom jeziku i za oblasti romske istorije, kulture i tradicije. To je još jedna prepreka na putu ostvarenju prava na obrazovanje Roma, Egipćana i Aškalija“, smatra Ivana Jelić, profesorica Pravnog fakulteta u Podgorici.

Iz civilnog sektora predlažu da se u nižim razredima osnovne škole organizuje razredna nastava i na albanskom jeziku. Uvjereni su da bi na taj način romska đeca bolje savladala gradivo i kvalitetnije naučila službeni jezik.

---

broj Roma, Egipćana i Aškalija koji završavaju srednju školu i fakultete neće se povećavati, saglasni su naši sagovornici, ako država i dalje bude stajala po strani. A više od polovine romske djece i dalje ostane van osnovnog obaveznog obrazovanja. Da žele u školu mnoga od te djece to su već kazala istraživačima njihove stvarnosti.

**Monitor, broj 1034, 13. avgust 2010.**

# Manjinska prava i njihova harmonizacija sa standardima EU

U okviru projekta *Istraživačko novinarstvo i javna debata o reformama (mediji, manjinska prava i vladavina prava)*, koji Monitor realizuje uz finansijsku podršku Evropske unije posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, u Podgorici je 19. oktobra održan okrugli sto na temu *Manjinska prava (harmonizacija sa standardima EU)*.

Uvodničari na skupu bili su **Klajv Rambold**, šef političke sekcije Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i **Sabahudin Delić**, pomoćnik ministra ljudskih i manjinskih prava. Doprinos skupu dali su i panelisti iz Crne Gore i inostranstva: **prof. dr Siniša Tatalović**, profesor Sveučilišta u Zagrebu i savjetnik Predsjednika Hrvatske, **prof. dr Šerbo Rastoder**, profesor Univerziteta Crne Gore i **Zlatko Vujović**, predsjednik *Centra za monitoring*. Oni su u svojim diskusijama obradili sljedeća pitanja:

- **Princip pozitivne diskriminacije;**
- **Pozicija najugroženijih grupa;**
- **Manjinska prava i izborna zakonodavstvo.**

U raspravi su potom uzeli učešće i predstavnici političkih partija, NVO sektora, medija i diplomatskog kora u Crnoj Gori.

## Za jednak tretman

Zadovoljstvo mi je što mi se pružila prilika da otvorim drugi okrugli sto iz serije diskusija o medijskim slobodama, manjinskim pravima i vladavini prava u Crnoj Gori. Poštovanje manjinskih prava, kao dio ljudskih prava je, naravno, od ključne važnosti u procesu proširenja Evropske unije, kao i u samoj Evropskoj uniji.

Osnovni EU standardi o manjinskim pravima nalaze se u međunarodnim sporazumima, kao što su Međunarodna konvencija o civilnim i političkim pravima (član 27), Deklaraciji UN o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim, etničkim, religijskim i jezičkim manjinama, dva dokumenta Savjeta Evrope (Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja za regionalne i manjinske jezike) i u OEBS-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990.

U EU sporazumu se ističe da su u osnovi EU principi slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda. Bilo koja zemlja koja ima aspiracije da postane članica EU mora poštovati ove principe i posebno mora ispuniti takozvane Kopenhaške kriterije.

Evropska unija pažljivo prati razvoj u oblasti ljudskih prava u Crnoj Gori i redovno izvještava o tom u godišnjem Izvještaju o napretku. Ove godine situacija o ljudskim pravima, uključujući manjinska prava, biće obrađena i u Mišljenju, koje će biti objavljeno 9. novembra.

Crnogorski Ustav garantuje jednakost svim građanima. Crna Gora je napravila značajan iskorak usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije u julu, što skupa sa predstojećim Zakonom o Ombudsmenu predstavlja temeljni legalni okvir koji osigurava

jednakost u Crnoj Gori.

Ipak, ja želim da podvučem da je potrebno da Vlada obabzbedi finansijske i ljudske resurse, kako bi zakoni bili djelotvorni. Evropska komisija će pažljivo pratiti implementaciju zakona.

Svako društvo, u svim evropskim zemljama, sadrži u sebi posebno ranjive grupe. Želim da pomenem da se u okviru EU vodi posebna pažnja o dvije ranjive grupe:

- Prvo grupa su lica sa invaliditetom. Oni predstavljaju jednu šestinu, od ukupne EU radno sposobne populacije, ali njihova stopa zaposlenosti je neuporedivo niža. Stoga je, u 2004. godini, EU usvojila Strategiju dugoročne aktivne inkluzije i promoviše, ne samo zapošljavanje, već i pravo na obrazovanje, ohrabrujući tako samostalnost lica sa invaliditetom.

Ljudi sa invaliditetom su i u Crnoj Gori ranjiva grupa. Iako su usvojena mnogi značajni zakoni, njihova implementacija kasni. Takođe, suočavamo se sa slučajevima da su ti ljudi diskriminisani od strane javnih zvaničnika.

- Druga, posebno ranjiva grupa, su Romi. Sa populacijom koja se kreće otprilike od 10 do 12 miliona, Romi su najveća etnička manjina u Evropi, koja je prisutna u svim zemljama članicama. Većina Roma su građani EU. EU i zemlje članice imaju zajedničku odgovornost da poboljšaju socijalnu inkluziju Roma, koristeći instrumente i politike koje su u njihovoj nadležnosti.

Romi se suočavaju sa veoma teškom situacijom u Crnoj Gori. Uočljiv je određen napredak, kao što je povećan broj učenika, obezbjeđenje smještaja,

ali generalno mnogo je ostalo da se uradi u borbi protiv diskriminacije Roma. Većina pripadnika Roma i Egipćana nema stalno zapošljenje, prema podacima Zavoda za zapošljavanje oko 60 odsto Roma nikada nije imalo zaposlenje. Takođe, u Nacionalnoj strategiji Roma ističe se da broj nepismenih dostiže 80 odsto, kao i da nedovoljno poznaju zvanični jezik.

Raseljena lica su takođe posebno ranjiva grupa u Crnoj Gori. Manje od 100 od 16.000 raseljenih uspjelo da dobije stalni boravak u Crnoj Gori u periodu od godinu dana.

Pored činjenice da crnogorski propisi sadrže zabranu diskriminacije, neke manjinske grupe su još uvijek gotovo nevidljive. To se odnosi prije svega na LGBT populaciju. Vlada i, posebno resorno ministarstvo, trebalo bi da urade sve što je u njihovoj moći kako bi društvena integracija LGBT bila dostupnija. Želim da pohvalim grupe iz civilnog društva zbog

njihovih napora na ovom polju. Kao što sam rekao ranije, u Mišljenju EU ocjenjivaće se svi aspekti ljudskih prava.

Prije nego što zaključim, želim da se dotaknem i izbornog zakona. Izborni zakon, koji je usklađen sa standardima EU, je takođe u srži Kopenhaških politički kriterija za zemlje koje imaju aspiraciju da pristupe EU. Upravo iz tog razloga, Evropska komisija će ocjenjivati i izorno zakonodavstvo u Mišljenju.

Ključno pitanje je kako implementirati u praksi ustavne garancije o autentičnoj predstavljenosti manjina u parlamentima na državnom i lokalnom nivou. Komisija očekuje da se sve preporuke koje je dala Venecijanka komisija i OEBS uzmu u obzir prilikom usvajanja izbornog zakona u Skupštini. Žao nam je što se partije još nijesu dogovorile oko amandmana i nadamo se da će naponi oko usklađivanja biti nastavljeni.

## Sabahudin Delić, zamjenik ministra za ljudska i manjinska prava

Zahvalio bih gospodinu Ramboldu što mi je olakšao uvodni govor koji se tiče značaja manjinskih prava u svijetlu međunarodno pravnih standarda i odnosa, onog što su zahtjevi Evropske unije i međunarodnih organizacija koje u posljednje vrijeme posvećuju veoma veliku pažnju manjinskim pravima. A razlog tome jesu i dešavanja s kraja dvadesetog vijeka, pogotovu na prostoru bivših komunističkih režima i pogotovu na prostoru bivše Jugoslavije gdje su se ratovi vodili na vjerskoj i nacionalnoj osnovi.

Govoriti o manjinskim pravima se može sa tri strukturna aspekta: pravni aspekt, institucionalni okvir i ono što je naša svakodnevnica u praksi.

Kada je u pitanju pravni aspekt zaštite manjinskih prava, moram reći da imamo gotovo zaokružen pravni sistem, od Ustava, preko Zakona o manjinama, skoro usvojenog Zakona o zabrani diskriminacije i drugih propisa koji se tiču obrazovanja, kulture, upotrebe jezika i pisma, do strateških dokumenata i međunarodnih propisa.

Čini mi se da manjinska prava nijesu bila u fokusu EU u nekom ranijem periodu. U zadnje vrijeme pogotovu od dobijanja Uputnika, mi vidimo da je pažnja itekako fokusirana i na manjinsku politiku. U zadnje dvije godine usvojili smo i značajna strateška dokumenta kao znak političke volje unapređenja

položaja manjinskih zajednica (Strategija manjinske politike) i posebno položaja romske manjine (Strategija za poboljšanje RAE populacije u Crnoj Gori 2008 – 2012).

Pored ovako lijepih zakonskih rješenja pažnja Ministarstva je bila fokusirana i na izgradnju institucionalnih kapaciteta, od samog Ministarstva za ljudska i manjinska prava, preko skupštinskog odbora za ljudska prava, nezavisne institucije zaštitnika ljudskih prava, veoma kvalitetnih nevladinih organizacija... U posljednje dvije godine uspjeli smo na noge postaviti tri veoma značajne institucije, pokušavajući da zaokružimo institucionalni okvir: Fond za manjine, Centar za razvoj i očuvanje kultura manjina i Savjeti manjina.

Konstituisanje Fonda za manjine proisteklo je Zakona o manjinskim pravima i slobodama, a njegova osnovna uloga je da pruži finansijsku potporu projektima koji su značajni za očuvanje nacionalnih i vjerskih posebnosti svih koji žive na ovim prostorima. 2008. godine, rebalansom budžeta je određeno 422 hiljade za funkcionisanje ove institucije. Ove godine je to 923 hiljade eura. Bez finansijske potpore nema kvalitetne implementacije. Centar je od prošle godine budžetski korisnik, a njegova osnovna funkcija je kultura, s obzirom da je to značajan segment u

očuvanju ukupnog nacionalnog identiteta.

Savjeti za manjine predstavljaju i zastupaju manjine uz široku lepezu ingerencija koje im je zakon dao. Najznačajnija je naravno praktična primjena svih tih zakona i dokumenata, kroz sistem obrazovanja, kulture, informisanja, upotrebe jezika i pisma, ekonomskog razvoja, te učešća u političkom i javnom životu.

Ministarstvo nije zadovoljno djelotvornim učešćem manjina u javnim službama, državnim organima i organima lokalne vlasti, pogotovu na onim mjestima gdje se donose važne političke odluke. Kada je u pitanju zakonodavna vlast, bez obzira na izmjene izbornog zakonodavstva koje čekaju, mi i danas imamo veće prisustvo manjina nego što je njihovo procentualno učešće u stanovništvu, što može dati sliku da je prisustvo manjina u vlasti na zadovoljavajućem nivou. Međutim, kada pogledamo niže na hijerarhijskoj ljestvici, vidi se da stanje nije zadovoljavajuće. U dva navrata nijesmo uspjeli da dođemo do podataka o djelotvornom učešću manjina u vlasti.

Kroz trogodišnje iskustvo vezano za realizaciju Akcionog plana i Strategije za poboljšanje položaja Roma mogu reći da u nekim poljima napredujemo jako dobro, iako postoje veliki problemi kad je ta zajednica u pitanju.

---

## Siniša Tatalović, savjetnik Predsjednika Republike Hrvatske

Obično se kaže da je zaštita manjina kriterij demokracije jednog društva. Vjerujte to je zaista tako, barem kada govorimo iz iskustva Hrvatske. Svi problemi sa kojima se suočava jedno društvo najviše se prelamaju u odnosu na nacionalne manjine...

Koncept manjinskih prava kako ga mi danas razumijemo posebno je važan za zemlje Istočne i Jugoistočne Evrope. Zemlje duže demokratske tradicije, zapadnoevropske zemlje su te probleme rješavale davno prije. Neke su ih riješile bolje, neke

manje dobro, ali to njima ne pričinjava onakve probleme kakvi su se pojavili u Istočnoj i Jugoistočnoj Evropi, gdje su zemlje jednostavno bile prisiljene da shvate da od reguliranja manjinskih prava zavisi njihova stabilnost.

Kada govorimo iz iskustva evropskih zemalja, možemo reći da ostvarivanje manjinskih prava nije jednako u svim zemljama. Teško je pronaći dvije zemlje koje su to na isti način riješile. Ali ako bi ta sva iskustva saželi onda bi mogli reći da u Evropi postoje tri grupe zemalja: one koje ne uvažavaju postojanje etičkih razlika i ne priznaju postojanje manjina u etničkom diskursu. Francuska je jedna od takvih zemalja. Druga grupa su one zemlje koje samo uvažavaju činjenicu da postoje jezičke razlike i daju određene mehanizme zaštite te različitosti. Treća grupa su one zemlje koje imaju taj najširi dijapazon manjinskih prava.

Hrvatska je jedna od rijetkih evropskih zemalja koja je najprije usvojila sve međunarodne dokumente koji reguliraju manjinska prava. Ne postoji nijedan međunarodni dokument koji nije ratifi-

cirala. Hrvatska ima priznate 22 različite manjine, zahvaljujući jednoj liberalnoj definiciji nacionalnih manjina. Pripadnici tih manjina mogu birati svoje predstavnike na svim nivoima vlasti. U Hrvatskom Saboru ima osam rezerviranih mjesta za manjine, tri mjesta su rezervirana za srpsku zajednicu, a ostalih pet za sve ostale manjine.

Važno je i to što je Republika Hrvatska spremna da štiti i hrvatske manjine u drugim državama. I taj motiv Hrvatske da štiti hrvatsku manjinu u drugim zemljama je jedna dodatna stvar koja daje snagu u zaštiti manjinskih prava i jedan motiv da se ta zaštita uredi dodatnim sporazumima. Hrvatska je jedna od rijetkih evropskih zemalja koja ima nekoliko bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina...

Na kraju naglasiću samo da je zaštita manjina indikator demokratskog razvoja jedne zemlje. Vi u Crnoj Gori imate jednu povoljnu okolnost - da vi nijeste kao druge države u regiji imali unutrašnjih sukoba i nije narušena vaša multikulturalnost i multietičnost. Zato imate bolju poziciju da možete graditi buduće evropsko društvo.

## Šerbo Rastoder, profesor Univerziteta Crne Gore

Počeo bih od ocjena o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori koja se kreću od onih da je Crna Gora napravila značajan pomak u ovoj oblasti, što se vidi u pojedinim izvještajima međunarodnih organizacija do onih koji uočavaju da nema pojava masovnih kršenja ljudskih prava, ali ima pojedinačnih slučajeva koji mogu biti zabrinjavajući i koji zahtijevaju brzu reakciju. To je jedan opšti sud.

Drugi je: Crna Gora je po meni zatvoreno i duboko monopolizirano društvo i još uvijek udaljeno od demokratski uređenog i funkcionalnog političkog okvira. Ako je ova ocjena tačna onda se postavlja smisao razmatranja ljudskih prava ako je upitan institucionalni okvir u okviru kojeg se ta prava ostvaruju i štite.

U svakom slučaju po meni sljedeći segmenti u ostvarivanju ljudskih prava zaslužuju posebnu pažnju:



crnogorsko društvo je jako politizovano pa se još uvijek može govoriti o političkoj diskriminaciji. Skoro svaka važna funkcija ili menadžersko mjesto u javnim preduzećima, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, je popunjena po principu političke pripadnosti. Partitokratsko društvo u biti je samo po sebi negacija principa društva jednakih šansi i sužava mogućnost poštovanja ljudskih prava jer njihovo ostvarivanje ne može i ne smije biti stvar političke arbitraže.

Skoro niti jedan postupak protiv nosilaca bilo koje javne funkcije nije okončan i nije donijeta pravosnažna sudska presuda.

Ja imam stanovište da, iako Crna Gora ima uređen zakonski okvir, ona još nema jasan i sistematski pristup ostvarivanju manjinskih prava. Unutrašnji mehanizmi nadzora funkcionišu, po meni, slabo, pripadnici manjina uglavnom nemaju veliko povjerenja u institucije a resorno ministarstvo nema administrativne kapacitete ni druge resurse i nije u stanju da pravovremeno odgovori na sistemsko praćenje manjinskih prava. Ne postoji sistem indikatora primjene, ne postoji baza podataka na osnovu kojih se mjeri napredak u demokratiji, saradnja između institucija je slaba i zasniva se na

pojedinačnim situacijama.

Moje mišljenje je da se pitanje manjina u Crnoj Gori više posmatra kao politika a manje kao pravo. Zato pitanje prava manjina u Crnoj Gori nikako ne treba posmatrati kroz formu nego kroz suštinu. Najbolji dokaz je funkcionisanja Fonda za manjine. Sredstva opredijeljena za rad ovog Fonda su 0,15 odsto budžeta. A vlada mišljenje da Vlada izdvaja ko zna koliko novca za manjine. Od tih sredstava trebalo bi finansirati specifične potrebe skoro 57 odsto crnogorske populacije.

Postoji čitav niz pitanja vezanih za manjinska prava za koje bi trebalo organizovati poseban okrugli sto. Među njima je i obrazovni sistem... Posebno naglašavam da je država preuzela veliki broj obaveza, ne samo međunarodnih ugovora već i zakona koje je sama usvojila a čije se odredbe ne primjenjuju. Ovo će biti jedan od značajnih ispita na putu demokratizacije Crne Gore. I na kraju, ukazujem na jednu činjenicu: savjeti odlično međusobno saraduju, grade odnose povjerenja, bar jednom mjesečno se sastaju i pokušavaju pokazati da bi svaka država koja ima ovakve manjine morala biti zadovoljna i spremna da prihvati saradnju u korist čitavog društva.

---

## Zlatko Vujović, predsjednik Centra za monitoring

Ja ću govoriti nešto više o samom izbornom modelu i koji bi to model omogućio adekvatno predstavljanje manjina u Crnoj Gori. Svjedoci ste da je debatu o izbornom zakonodavstvu vezanom za manjine obilježila rasprava oko dva pitanja: ko ima pravo da glasa i traženje odgovarajućeg izbornog modela.

Kada govorimo o pitanju biračkog prava bilo je podjele između jednog dijela opozicije i vlasti s obzirom da je ustavna norma jasna i kaže da biračko pravo imaju samo oni koji su državljani.

Kada govorimo o pitanju predstavljanja manjina bila su dva modela. Jedan - predstavništvo manjinskih partija a ne predstavnika manjina i to je jedan

koncept koji teško da može da naiđe na odobrenje stručne javnosti ali i međunarodne političke javnosti. To je bila jedna tačka oko koje su se sporili tokom čitavog procesa.

U CEMI-ju smatramo da pitanje nacionalnog i lokalnog izbornog zakonodavstva treba odvojiti. Vjerujemo da je ovo bila odlična prilika ne samo da uskladimo to zakonodavstvo sa Ustavom, nego i da dođemo do jednog sveobuhvatnog i kvalitetnog izbornog zakona koji bi trebalo da integriše sve preporuke međunarodne zajednice.

Kada govorimo o dva teksta koji su se našla pred poslanicima, jedan od njih je prije svega posljedica partijskih interesa. Podsjetiću vas na izvještaj Venecijanske komisije koji tretira predlog vladajuće koalicije da se ne može pojedinac kandidovati u Crnoj Gori. To je direktno kršenje Ustav i u suprotnosti je sa međunarodnim preporukama...

Pomak je prijedlog opozicionih partija koje pokušavaju da riješe ovo pitanje legitimiteta i daju nadležnoj

državnoj izbornoj komisiji da ona odlučuje koja lista može koristiti pravo afirmativne akcije a koja ne. Ali ponovo nijesu jasni kriterijumi, pa će političke partije odlučivati o tome da li neka manjina može koristiti pravo na afirmativnu akciju.

...Mi predlažemo dva scenarija. Ili uvođenje nje-mačkog modela, a to znači kombinacija većinske metode gdje bi se raspoređivalo 55 odsto mandata i proporcionalno korektivne koja bi trebalo da zadrži visok stepen proporcionalnosti. Za manjinske partije ne bi postojao cenzus i ono što je veoma važno - Crna Gora podjelom na izborne jedinice ne bi odustala od principa da opština ima makar jedna poslanički mandat koji se direktno bira.

**D**руги model je korekcija unutar postojećeg proporcionalnog sistema, predviđa ukidanje izbornog cenzusa za manjine i sa manjom podrškom birača bi imali mandat i takođe bi bile otvorene liste. Na taj način bi bile potpuno ispoštovane preporuke iz Lunda.

## Diskusija

# Manjine i predstavnici

**Diskusije** je otvorio **Jovan Kojičić**, predstavnik Evropske komisije za pravo seksualne orijentacije: „Želim govoriti o položaju seksualnih manjina u Crnoj Gori. Nema sklada sa međunarodnim standardima u smislu izjednačavanja istopolnih zajednica i vanbračnih heteroseksualnih zajednica. Nemamo programe, niti strategiju niti politiku za seksualne manjine. Zato imamo govore mržnje koji se ne sankcionišu“.

**Aleksandar Zeković** se složio sa konstatacijom da Crna Gora ima „korektan i dobar institucionalni okvir i da ima uspostavljenje kvalitetne politike za realizaciju ljudskih prava“. Ali, suočavamo se sa brojnim problemima kad je u pitanju ostvarivanje manjinskih prava u praksi, naveo je. „Ja ne bih rekao da je odgovornost samo na sistemu, ali sa druge strane čini mi se da su sve druge strukture društva spremne

da tolerišu takvo ponašanje sistema, što je neprihvatljivo s aspekta ljudskih prava koja su nedjeljiva. Ne možemo reagovati kada se krše jedna ljudska prava, a kada se druga krše mnoge strukture društva čute. To je nešto što je zaista zabrinjavajuće i govori o odsustvu solidarnosti u Crnoj Gori.”

**Milan Popović** je naveo kako su svi naši političari i oligarsi naučili „novogovor evropskih integracija”. Ali se dešava nešto, ja bih rekao kao neka vrsta frojdotske greške ili frojdotske omaške, pa svako malo a ono neki ministar napravi incident kaže Popović podsjećajući na nedavne „verbalne incidente” ministra za ljudska i manjinska prava i direktora Uprave policije. Konačno, Popović upozorava: „Evropske zemlje danas idu u kombinaciju desnica – ekstremna desnica. Vrlo opasna situacija. Romi i LGBT uvek su bili latmus papir, u tom je značaj ustajanja u odbranu njihovih prava, jer odbrana njihovih prava je danas odbrana prava svih manjina i svih većina, odnosno svih ljudi.”

**Šalja Nehmedin** je ispred Romskog savjeta Crne Gore ukazao na anomaliju popisa iz 2003. godine prema kome u Crnoj Gori živi svega 3.601 Rom. „Prema istraživanju koji je urađeno sa Monstatom 2009. samo u Podgorici i još nekim gradovima ima nas preko 11.000”. Navodeći niz problema sa kojima žive Romi u Crnoj Gori (neuslovno stanovanje, odsustvo iz političkog života, nemogućnost dobijanja kreditne podrške banaka...). Nehmedin je naglasio problem nezaposlenosti: „Hvalimo se da imamo jednog Roma zapošljenog u Ministarstvu za manjine. Ostalih, nema nas nigdje, niti pokušavaju da nas angažuju iako smo išli sa raznim predlozima, sugestijama, raznim zahtjevima, kako prema lokalnim opštinama, republičkim, državnim organima. Mi ne dobijamo čak ni jedan mejl da nam potvrde da su primili te naše molbe...”

„Trebalo bi razmišljati o konceptu izbornog sistema koji bi obezbedio građanima da ostvare svoj suverenitet, da biraju a ne da glasaju, da budu glasačka mašinerija, ko što su sada. To nikome ne pada na pamet. Ni poziciji ni opoziciji”, kaže profesor Đorđije Blažić naglašavajući kako je „autentična zastupljenost i princip afirmativne akcije pripadnika manjinskih naroda ustavno rešenje i o tome više nema razgovora. Nema diskusije u normalnim, demokratskim i pravnim sistemima. Nažalost, u ovom sistemu uvijek ima diskusije o pitanjima koja su manje-više pravno nesporna. Ne može matematika da negira ono što se zove pravo.”

**Marija Vujasinović** iz Hrvatske građanske inicijative očekuje da će novo izborna zakonodavstvo omogućiti predstavnicima hrvatske manjine da u Skupštini budu zastupljeni sa jednim predstavnikom. „Zbog toga smo preko naše predstavnice u republičkom parlamentu zahtijevali da imamo izuzetak i smatramo da se zakonom u Crnoj Gori treba štititi sa izuzetkom sa predstavnikom u republičkom parlamentu na način što će za hrvatsku nacionalnu manjinu cenzus prolaznosti u parlamentu biti 0,2 posto. S tim da se treba naći način da se kaže da taj jedan mandat koji bi dobila hrvatska manjina pripada hrvatskoj manjini. Način na koji bi bila predstavljena ta lista možemo se naknadno dogovoriti.”

**Predrag Bulatović** je insistirao: „Zamolio bih sve kada govorite o manjinskim pravima da definišete precizno na koje sve manjine mislite. Odnosno, da se definiše ko su to manjine u Crnoj Gori. Ja imam problem i moram da vam kažem da sam imao polemiku u Briselu, a nažalost nije dobro imati polemiku u Briselu, povodom ovog zakona. Dobio sam od strane parlamentarne većine stav da su svi manjine u Crnoj Gori i da svako može da bude manjina ako hoće. Zašto sam to pitanje pokrenuo. Zbog mogućih zloupotreba vezano za sam model izbornoga zakona.” Na isti temu osvrnuo se i **Mehmet Bardhi**:

„Problem je - koje su manjine u Crnoj Gori I da li je i kako je moguće da samo većina zna šta žele i koja su prava manjina. To je pitanje nad svim pitanjima.”

„Ono što bih htjela da zamolim sve, a posebno gospodina Delića, da se ne koristi skraćenica RAE”, insistirala je **Biljana Alković**, šefica odjeljenja za stipendiranje Fondacije za stipendiranje Roma i Egipćana,

Milka Tadić-Mijović

## Zaključci:

- Crna Gora je od kada je uvela višepartijski sistem, u odnosu naročito na prošlo desetljeće, napravila značajne iskorake u zaštiti ljudskih prava, posebno manjinskih prava;
- Napredak je posebno uočljiv u normativnom i institucionalnom okviru. Ustav garantuje jednakost svima, usvojeni su značajni zakoni koji garantuju prava manjinama, ratifikovani su mnogi međunarodni akti koji se bave pitanjem manjinskih prava;
- Bilo bi značajno da svi akteri nastave rad na unapređivanju zakonskog okvira i usklađivanju sa onim u EU. Neophodno je što prije usvojiti izborni zakonodavstvo i tako da izborni zakon garantuje punu predstavljenost manjina;
- U Crnoj Gori postoje ranjive grupe, kao i u drugim djelovima Evrope. I ovdje su posebno ranjive osobe sa invaliditetom, Romi i Egipćani, kao i raseljena lica. Treba udružiti napore kako bi se njihova pozicija popravila
- U Crnoj Gori su u posebno teškom položaju pripadnici LGBT populacije. Oni su ovdje nevidljivi i nedopustivo je da im se sa najviših adresa upućuju diskriminatorske poruke. Neophodno je da se unaprijedi njihova pozicija i sankcioniše diskriminacija;
- Nacionalne manjine i druge manjine nijesu proporcionalno njihovom broju zastupljene u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, na nacionalnom i lokalnom nivou, kao ni u javnim institucijama i preduzećima;
- Pored državnih institucija, posebno je važna uloga civilnog sektora i medija u promovisanju i zaštiti manjinskih prava;
- EU bi trebalo da nastavi svoj angažman i još snažnije da insistira na usvajanju standarda i poštovanju fundamentalnih ljudskih i manjinskih prava u Crnoj Gori, kako prilikom izrade zakonodavnog okvira, tako i prilikom implementacije.

„Tako nas vrijeđate. Mi smo narodi i imamo puno ime - Romi, Egipćani, Aškalije.“

A **Jelena Čolaković**, NVO Juventas kaže: „Primijetili smo da institucije sistema kada se referiše na kršenje ljudskih prava ostanu frapirane. Pored toga što su frapirane, budu i paralisane. Pa sve reakcije na kršenja ljudskih prava dolaze iz nevladinog sektora. Mi bismo strašno voljeli da se ta situacija promijeni... A ono što je najstrašnije što institucije sistema prednjače u kršenju ljudskih prava“, poentirala je **Čolaković**. Dok je njena koleginica **Ivana Vujović** pitala predstavnike resornog Ministarstva: Da li jačanje mehanizama i sprovođenje konkretnih akcija u cilju zaštite LGBT prava predstava uvredu za nacionalne manjine?

„Za mene nije uvreda da me neko izjednačava sa bilo kim koji je različit po bilo kom osnovu u odnosu na mene. Da li je to vjerska, nacionalna, politička, mišljenje ili drugo, pa i seksualna orijentacija“, odgovorio je Sabahudin Delić, „Kažem pa i zato što je to konkretno pitanje. Sebe doživljavam kao borca za ljudska prava i zato ću se boriti da svako u ovoj Crnoj Gori ima i ostvari svoje pravo. Ja ću se boriti i ne želim da neko bude kamenovan zato što je drugačije seksualne orijentacije i što drugačije percipira seksualnu orijentaciju.“

**Kemal Purišić**, Bošnjačka stranka smatra da je oblast manjinskih prava bez razloga skliznula sa fokusa međunarodne pa i naše javnosti jer manjinama u suštini nije dobro u Crnoj Gori u mnogim oblastima. „Zato me i čudi što mediji nerado pričaju te teme, pa i kada se u parlamentu progovori o tome to prosto ne nađe mjesta u dnevnim listovima i drugim medijima“.

Glavni sadržaj ove rasprave danas je političko predstavljanje manjina, ocijenio je Siniša Tatalović, „To je izuzetno važno pitanje posebno u postkonfliktnim društvima i u onim društvima u kojima postoji takva etička struktura gdje bi se mogli ponoviti ti sukobi...“

„Umjesto bilo kakvog zaključka“, bio ke kratak dr Rastoder, „ja mogu da kažem da sam došao ovdje da naučim i danas sam dosta naučio“. Zlatko Vujović je pritvrdio: Mi iz CEMI-ja se zalažemo za predstavljanje manjinskih zajednica na adekvatan način, znači onih građana, državljana Crne Gore koji se izjašnjavaju drugačije u odnosu na dominantne nacionalne grupe i da oni budu adekvatno zastupljeni a ne partije. Bojim se da ova rješenja izbornog zakonodavstva koja su predložena od strane i vladajuće i opozicione koalicije jesu traženje novih bedema za zaštitu interesa političkih partija koje sjede u parlamentu a ni korak naprijed ka adekvatnom predstavljanju.

---

# Nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori



# Jaz između zakona i prakse

*Akcija za ljudska prava je insistirala još u februaru 2009. godine da se objektivizuju mjerila za ocjenjivanje sudija, kao i uslovi za njihovu disciplinsku odgovornost i razrješenje, kako bi se što više suzio prostor za proizvoljnu ocjenu Sudskog savjeta*

**Prošlogodišnji** izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore akcentuje problem uticaja politike na sudstvo. „Ostaje ozbiljna zabrinutost u vezi nezavisnosti sudstva“, konstatuje EK. „Za imenovanje sudija i tužilaca su izraženi objektivni kriterijumi kao što su profesionalni kapaciteti i integritet, ali procjena do koje su mjere ovi kriterijumi ispunjeni ostaje u isključivoj nadležnosti Sudskog savjeta i budućeg Tužilačkog savjeta“, piše u Izvještaju, „Rizik od političkog uplitanja ostaje visok, naročito za tužilaštvo, gdje će Skupština birati članove budućeg Tužilačkog savjeta“.

**TUŽILAČKI SAVJET:** Prema Ustavu, Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost tužilaštva i tužilaca, a njega bira skupštinska većina. Potom Tužilački savjet bira tužioce, a o njima se opet glasa u parlamentu.

Prve primjedbe na ta ustavna rješenja stigle su iz *Venecijanske komisije*. U mišljenju o novousvojenom Ustavu Crne Gore, iz decembra 2007. godine, stoji: „Sistem tužilaštva predviđen Ustavom je potpuno pod kontrolom vladajuće partije ili partija. To nije u skladu sa evropskim standardima. Član 135. predviđa da Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce imenuje i razrješava Skupština. Oni se biraju na period od pet godina. Ne spominje se da li se njihov mandat može obnavljati. Tužilaštvo je tako nesumnjivo izloženo uticaju političke vlasti, a naročito relativne većine u Skupštini, s obzirom da se za imenovanje tužilaca ne zahtijeva kvalifikovana niti apsolutna većina“.

Ignorišući te ocjene zvanična Podgorica je, čak i u odgovorima na Upitnik EK, tvrdila da je postojećim



„Utisak je da je cjelokupno sudstvo pod kontrolom većine u Skupštini, te da predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade imaju udjela u političkoj kontroli sudija”, ocjene su Venecijanske komisije na nova ustavna rješenja iz 2007.

„Uspostavljanjem Sudskog savjeta na osnovu Ustava 2007. godine unapređen je izbor sudija utoliko što politika više ne utiče direktno i potpuno na njihov izbor, kao ranije, dok su sudije birane u Skupštini. Međutim, politički uticaj nije isključen, sto je očigledno iz sastava Sudskog savjeta koji od 2008. godine bira sudije”, kaže za *Monitor* **Tea Gorjanc-Prelević** iz NVO Akcija za ljudska prava. Naša sagovornica objašnjava:

„Sudski savjet čine: ministar pravde koji je predstavnik vladajuće političke partije DPS; dva pravnik a po izboru predsjednika države, koji je potpredsjednik vladajuće partije DPS; dva poslanika, od kojih je jedan predstavnik vladajuće političke partije DPS. Predsednik i Sudskog savjeta i Vrhovnog suda je osoba koju je, takođe, i predložila i izabrala vladajuća koalicija”.

Ona dalje navodi: „Iako su članovi Sudskog savjeta i četvoro sudija, koje je izabrala *Konferencija sudija*, jedna od tih četvoro sudija je supruga predsjednika države, koji je izabrao dva druga člana Savjeta. Tri druga člana Savjeta su sudije najviše sudske instance, Vrhovnog suda Crne Gore, što su kritikovali i *Akcija* i inostrani stručnjaci, jer takvo rješenje da ne obezbjeđuje zastupljenost i sudskog „podmlatka”.

Komentarišući ustavno rješenje po kome predsjednik Vrhovnog suda bira Skupština na zajednički prijedlog predsjednika države Skupštine i Vlade, eksperti Venecijanske komisije su to kritikovali, ističući da je sudstvo potpuno isključeno iz procesa izbora prvog čovjeka pravosuđa.

„Ovakvo rješenje ostavlja utisak da je cjelokupno sudstvo pod kontrolom većine u Skupštini, te da predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade imaju udjela u političkoj kontroli sudija: na taj način se rizikuje narušavanje povjerenje javnosti u nezavisnost i autonomnost cjelokupnog sudstva”.

Potom su ukazali i na činjenicu da predsjednik Vrhovnog suda po automatizmu postaje predsjednik Sudskog savjeta. „To što je

ustavnim rješenjima obezbijedena potpuna nezavisnost tužilaštva. Ipak, ljetos je u Vladi zaživjela ideja da bi izbor državnih tužilaca i članova Tužilačkog savjeta trebalo izmjestiti iz parlamenta i prepustiti struci. Za to se založio potpredsjednik Vlade **Svetozar Marović**. On je najavio da bi se to moglo uraditi „amandmanskom intervencijom” na postojeći Ustav.

**Miraš Radović**, ministar pravde saopštio je da će po nalogu Vlade uraditi analizu postojećih ustavnih odredbi koje se odnose na oblast pravosuđa nakon čega će krenuti u njihovu izmjenu kako bi se ojačala nezavisnost sudstva i tužilaštva.

Šef Delegacije EU u Crnoj Gori Leopold Maurer kazao je početkom godine da je reforma pravosuđa ključ evropskog partnerstva i ocijenio da se ovakve reforme sprovode u ranom stadijumu koji prethodi primanju u EU.

**SUDSKI SAVJET:** Za razliku od tužilaca, crnogorske sudije bira Sudski savjet. Ni tu nijesu otklonjene sve dileme i nedoumice.

**Miraš Radović:**  
„Uspostavili smo solidne temelje za funkcionisanje nezavisnog i samostalnog pravosuđa i to smo pokazali u praksi, jer sudije bira nezavisno tijelo, Sudski savjet”

odredba koja sama po sebi ne predstavlja najbolje rješenje". Po mišljenju Venecijanske komisije bilo bi poželjno da se, „umjesto povjeravanja predsjedniku Vrhovnog suda ex officio funkcije predsjedavajućeg Sudskog savjeta, obezbijedi da predsjednik bude biran iz reda članova Savjeta koji nisu sudije kako bi se obezbijedile neophodne veze između sudstva i društva, te izbjegla opasnost od 'autokratskog upravljanja sudstvom'".

Akcija za ljudska prava, u dokumentu *Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007 - 2008)* kritikovala je isto rješenja ističući da predsjednik Vrhovnog suda ne bi trebalo da bude po službenoj dužnosti i predsjednik Sudskog savjeta, kao ni predsjednik komisije za izbor sudija.

**KO BI PROTIV SEBE:** Zašto je to važno? U Akciji objašnjavaju na jednostavnom primjeru. Prema postojećim zakonskim rješenjima samo predsjednik Sudskog savjeta ima pravo da pokrene postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti predsjednika sudova.

Dakle, samo **Vesna Medenica**, predsjednica Sudskog savjeta, može pokrenuti disciplinski postupak protiv Vesne Medenice, predsjednice Vrhovnog suda i razriješiti je sa tog mjesta.

Još je ozbiljniji problem vrjednovanja kriterijuma koji se primjenjuju prilikom imenovanja i razrješenja sudija. Tea Gorjanc-Prelević kaže: „Akcija za ljudska prava je insistirala još u februaru 2009. godine da se objektivizuju merila za ocenjivanje sudija, kao i uslovi za njihovu disciplinsku odgovornost i razrešenje, kako bi se što više suzio prostor za proizvoljnu ocenu Sudskog savjeta, čiji je sastav, kako je gore rečeno, sam po sebi problematičan u smislu garancija nezavisnosti i nepristrasnosti tog tela. Međutim, nije nam poznato da je do danas Sudski savjet ova merila unapredio". I podsjeća kako su, u oktobru 2008., u Viši sud u Podgorici „ne zna se zbog čega” izabrani kandidati koji su imali manje ili iste ocjene od svojih konkurenata. Ili se, ipak, zna. Ali niko ne želi da se zamjeri moćnima.

Predsjednik Senata udruženja pravika **Stanko Marić** nedavno je ocijenio: „Pravosuđe u Crnoj Gori apsolutno nije nezavisno, već je pod direktnom kontrolom vladajuće garniture. Danas je pravosuđe u raljama političkih i rodbinskih uticaja, s tim što je politički uticaj znatno dominantniji”.

**Vesna Medenica** se ne slaže sa ovim ocjenama. „Crnogorski sudovi su prošle godine postigli najbolje rezultate u posljednjih dvije decenije”, kazala je ona ljetos, objašnjavajući da su kritike navedene u tek objavljenom izvještaju američkog Stejt departmenta (navodi se visoko nepovjerenje građana Crne Gore u nezavisnost sudstva) „paušalne, na neki način neobjektivne” uz ocjenu da izrečene kritike predstavljaju „najveći pritisak na rad crnogorskih sudova”. Domaće političare nije pominjala. Čak ni onoga što preko medija ovdašnjem pravosuđu daje „inspiraciju”.

Međusobni odnos vlasti u Crnoj Gori „počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli”, kaže se u Ustavu i precizira da je vlast uređena po načelu podjele na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. „Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud”.

Međutim mnogo je primjera koji svjedoče da ta podjela ne funkcioniše kako bi trebalo. Bivši ambasador SR Njemačke u Crnoj Gori **Tomas Šmit**, zaključio je kako su „kumstvo i veze i dalje duboko ukorijenjeni

Tea Gorjanc-Prelević:  
„Uspostavljanjem Sudskog savjeta na osnovu Ustava 2007. godine unapređen je izbor sudija utoliko što politika više ne utiče direktno i potpuno na njihov izbor, kao ranije. Politički uticaj međutim nije isključen, što je očigledno iz sastava Sudskog savjeta koji od 2008. godine bira sudije”

u crnogorskom društvu, ali za Evropsku uniju takav sistem nije relevantan i mora se mijenjati”.

Ministar pravde **Miraš Radović** je, ipak, zadovoljan: „Uspostavili smo solidne temelje za funkcionisanje nezavisnog i samostalnog pravosuđa i to smo pokazali u praksi, jer sudije bira nezavisno tijelo, Sudski savjet”. Političari su, kaže ministar, privrženost nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa dokazali „značajnim podizanjem materijalnog položaja” nosilaca pravosudne funkcije, što je dovelo do znatnog smanjenja odliva kadra, koji je bio karakterističan za prethodni period.

***Monitor, broj 1042, 8. oktobar 2010.***

# Kozmetika statistike

*MANS je od 2004. godine tužilaštvu podnio 23 krivične prijave. Većina je odbačena, neke se još uvijek provjeravaju, uglavnom – ni jedna nije procesuirana*

**Broj** sudskih postupaka protiv visokih funkcionera koji se terete za korupciju i dalje je mali, a krivične prijave koje civilni sektor i opozicija podnose tužilaštvu protiv „krupnih riba“ završavaju odbacivanjem ili višegodišnjim istragama čiji se kraj ne nazire.

To su ocjene kako domaćih nevladinih organizacija koje se bave borbom protiv korupcije i ovdašnjih stručnjaka, tako i predstavnika međunarodnih organizacija koje se bave tom problematikom i predstavnika EK.

„Nezavisnost sudstva i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, odnosno progres na tom planu su od ključnog značaja“, poručio je **Herman van Rompuj**, predsjednik Evropske unije.

I šef delegacije Evropske komisije u Podgorici **Leopold Maurer** je ljetos, nakon što je Crna Gora predala Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, a koji su kritikovani od strane EK, upozorio da „Crna Gora mora da uspostavi mjerljive rezultate u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“, naglašavajući kako poseban problem predstavlja nedostatak mjerljivih rezultata vezanih za presuda za korupciju na visokom nivou.

Tek mjesec ranije je **Drago Kos**, predsjednik *Grupe država za borbu protiv korupcije (GREKO)* upozorio da u Crnoj Gori zakon treba primjenjivati jednako za sve, i da povlašćenih ne smije biti ukoliko se želi nastaviti put ka EU. „Ukoliko je tačno da krupne ribe u Crnoj Gori nijesu obuhvaćene radom pravosuđa i policije, onda je to jedan od najozbiljnijih problema“, kazao je Kos. „Moramo znati da li se zakonodavstvo mijenja samo forme radi“.

*Izvještaj EK o napretku Crne Gore za 2009. godinu* pozitivnim ocjenjuje usvajanje Zakonika o krivičnom postupku, kadrovsko i tehničko osnaživanje kancelarije Specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog

Stanko Marić: „Borbe protiv visoke korupcije nema jer su zakoni donešeni tako da budu raj za korupciju - od onih koji se tiču izbora sudija i tužilaca, pa nadalje. Zbog toga mislim da još dugo neće biti nikakvih suštinskih promjena. Samo lijepa statistika“

kriminala, ali konstatuje da „ostaje ozbiljna zabrinutost u pogledu nezavisnosti sudija i tužilaca“.

**STATISTIKA:** Nakon upozorenja koja su sa evropskih adresa stigla na račun spremnosti i kapaciteta crnogorskog tužilaštva da se bori sa korupcijom na visokom nivou, u Skupštini je usvojen Izvještaj tužilaštva za 2009. godinu. Statistika, konstatovala je državna tužiteljica **Ranka Čarapić** a poslanici prihvatili, pokazuje rast broja procesuiranih slučajeva korupcije, te da je tokom prošle godine, Specijalno odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije primilo krivične prijave protiv 136 lica.

„Za najteža koruptivna krivična djela prijavljeno je 97 lica“, navodi se u izvještaju. „U Odjeljenju su formirana 353 predmeta“, što je, objasnila je tužiteljica, skoro tri puta više nego u prethodnoj godini.

Ministar pravde **Miraš Radović** je ovog mjeseca iznio podatak da je do kraja prošle godine pred osnovnim i višim sudovima u Crnoj Gori „na postupanju bilo ukupno 585 krivičnih djela sa elementima korupcije“. I precizirao da je riješeno 499 predmeta - 231 osuđujućom presudom. „Takođe, nekoliko značajnih predmeta nalazi se u finalnoj fazi istražnog postupka.“

**Gordana Đurović**, ministrica za ekonomske integracije i predsjednica Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije komentariše za *Monitor* rezultate borbe protiv „visoke korupcije“: „Imamo i sudskih presuda (dvoje sudija), više sudskih postupaka koji se vode u oblasti izdavanja dozvola, zdravstva, građevinske inspekcije, carine i policije. Tužilaštvo je zbog primjene ZKP i izmijenjenog KZ zaposlilo ove godine 16 novih tužilaca, a sprovodi se i intenzivna obuka svih uključenih, sa posebnim akcentom na rast efikasnosti finansijskih istraga“. Ona kaže da „kapaciteti tužilaštva postepeno rastu i svi očekujemo da će to u narednom periodu proizvesti još veći broj pravosnažnih sudskih odluka u ovoj oblasti“.

**PRAKSA:** Statistika, međutim, ne daje pravu sliku kad se radi o borbi protiv korupcije na visokom nivou. Naprotiv, upozoravaju domaći stručnjaci, statistika služi da se prikrije stvarno stanje. **Branislav Radulović**, generalni sekretar Udruženja pravnika Crne Gore reagovao je zbog slučaja kada je bjelopoljski carinik optužen da je izvršio krivično djelo primanje mita u iznosu od 10 eura i osuđen na kaznu zatvora od godinu dana. Postupak je pokrenuo specijalni tužilac za organizovani kriminal i ratne zločine.

„Koliko je koštao ovaj sudski postupak, koliki su bili troškovi advokata, kolika je društvena opasnost ovog djela, zašto je ovo lice provelo 45 dana u pritvoru i sve zbog - 10 eura“, upitao je Radulović. On je ocijenio da je taj slučaj zavrijedio takav tretman upravo zbog statistike. „Potreban je ‘slučaj’ koji popravlja statistiku. Treba da se pokaže kako država ‘beskompromisno kažnjava za sva djela korupcije’ i da se to pretoči u numeriku koja se distribuira Briselu“

Iza statistike s kojom tužilaštvo izlazi u javnost, tvrdeći da se sve efikasnije obračunavaju sa korupcijom, većinom se kriju upravo takvi predmeti, kažu u NVO MANS koja je tužilaštvu podnijela više prijava protiv visokih funkcionera.

**Dejan Milovac**, zamjenik izvršnog direktora MANS-a kaže za *Monitor*: „Trenutni dometi nacionalne borbe protiv korupcije završavaju na okrivljenim saobraćajcima, medicinskim sestrama i carinskim

službenicima. *Krupne ribe* su i dalje van dometa zvaničnih institucija iako se štete od velike korupcije u privatizaciji, urbanizmu ili javnim nabavkama, mjere desetinama miliona eura". Iskustvo MANS-a, kaže Milovac, pokazuje da se tužilaštvo samo „trudi da zvaničnu statistiku ‘nabilduje’ što većim brojem procesuiranih slučajeva administrativne korupcije“.

MANS je od 2004. godine tužilaštvu podnio 23 krivične prijave protiv visokih funkcionera. Nijedna od prijava nije rezultirala sudskim postupkom. Većina je odbačena, a povodom jednog broja prijava se vode višegodišnje istrage.

U oktobru 2007. godine MANS je protiv gradonačelnika Podgorice **Miomira Mugoše i Dragana Đukića**, direktora *Direkcije za imovinu* podnio krivičnu prijavu zbog sumnje da su zloupotrijebili službeni položaj u korist kompanije *Carine* prilikom prodaje opštinskog zemljišta površine preko 15.000 m<sup>2</sup>. Prijava je odbačena. U maju ove MANS opet podnosi krivičnu prijavu protiv Mugoše i Đukića zbog istog slučaja, nakon presude Osnovnog suda kojom je poništen sporni ugovor. Istraga je u toku.

Tužilaštvo već tri godine vodi istragu i povodom krivične prijave koju je MANS podnio protiv **Svetozara Marovića**, potpredsjednika Vlade, **Dragana Marovića i Vječeslava Lejbmana** zbog slučaja *Zavala*. Prijava je podnešena u aprilu 2008. godine. Istraga je u toku i oko prijave protiv **Branka Vujovića**, ministra ekonomije zbog sumnje da je nesavjesno vršio dužnost nadzora nad sprovođenjem Ugovora o privatizaciji *Rudnika Boksita*.

Nije samo MANS uzalud podnosio krivične prijave protiv visokih funkcionera. NVO Grupa za promjene, kasnije opoziciona partija Pokret za promjene, takođe je podnio veliki broj krivičnih prijava koje nijesu rezultirale procesima.

**Sergej Sekulović**, šef kluba odbornika PzP-a u Skupštini Glavnog grada komentariše za *Monitor*: „Mi smo se tužilaštvu obraćali veoma često, ukazujući na slučajeve gdje je postojala osnovana sumnja da se radi o visokoj korupciji, kakav je slučaj sa poslovima oko izgradnje zgrade policije u Podgorici. Tužilaštvo nije adekvatno reagovalo, između ostalog, niti na zaključak Odbora za bezbjednost i odbranu o propustima i nekoordinaciji nadležnih organa u slučaju ‘Šarić’, kao i na brojne indicije i dokaze o zloupotrebama u izbornim procesima“.

Pokret za promjene i MANS su skupa, pored Centralne banke, podnijeli krivičnu prijavu protiv *Prve banke*, tražeći da tužilaštvo provjeri novčane transakcije između *Prve banke*, Regionalnog vodovoda i državnog trezora iz marta prošle godine kada je milion eura uplaćen 11 puta da bi banka fiktivno vratila državi ratu.

„Provjeravamo sve tri prijave i prikupljamo podatke koje nam daju mogućnost konsultovanja stručnih lica... Čekamo izvještaj revizora koji će dati svoje mišljenje“, rekla je nedavno državna tužiteljica Ranka Čarapić, ne navodeći do kada bi ta istraga mogla trajati.

Jedna od rijetkih krivičnih prijava protiv visokih funkcionera koja je dospjela do suda je prijava NVO GZP s kraja 2003. godine protiv **Veselina Vukotića** i Branka Vujovića. GZP ih je teretio da su tokom procesa privatizacije kotorskog *Jugopetrola*, mimo obaveznog tendera, dodijelili milionski posao advokatu **Marku Harisonu**. U aprilu 2007. Osnovni sud oslobodilo ih je optužbe uz obrazloženje da Vukotić i Vujović nezakonitu odluku nijesu donijeli sami. Nedavno je, nakon više od četiri godine, završena istraga u *slučaju*

**Gordana Đurović:**

„Kapaciteti tužilaštva postepeno rastu i svi očekujemo da će to u narednom periodu proizvesti još veći broj pravosnažnih sudskih odluka u oblasti korupcije“

*Montenegroerlajnz.* Policija je čelnike te firme najprije teretila da su državu oštetili za 44 miliona eura, da bi se cifra tokom godina postepeno smanjivala do 450 hiljada eura. A onda je cio slučaj odbačen.

**RAJ ZA KORUPCIJU: Stanko Marić**, predsjednik Senata Udruženja pravnika za *Monitor* ocjenjuje da ne vjeruje da će ubrzo biti napretka kad je u pitanju borba protiv visoke korupcije.

„Istinske borbe nema i neće je biti jer su zakoni svjesno donešeni tako da budu raj za korupciju, od onih koji se tiču izbora sudija i tužilaca pa nadalje“, kaže Marić i podsjeća da predsjednika Sudskog savjeta biraju predsjednici države, vlade i parlamenta, a da izbor samo potvrđuju poslanici pozicije u parlamentu. „Koji su svi redom vladini činovnici jer ih je vlada izabrala u neki bord direktora, komisiju. Zato nemamo ni nezavisno sudstvo, ni tužilaštvo, ni parlament. Samo Vladu. Problem nije u personalnim rješenjima, nego je sistemski. I zato umjesto borbe imamo samo lijepu statistiku“.

Marić ukazuje da najnovija dokumenta protiv korupcije poput Strategije jasno pokazuju da volje da se zaista bori protiv korupcije nema. „Jer da je ima kao zadatak bi se postavile konkretne promjene poput izmjena Zakona o javnim nabavkama koji je školski primjer kako se omogućava i dešava korupcija – duge, skupe i komplikovane procedure, a sve odluke u rukama jednog čovjeka. Umjesto toga postavljaju se ciljevi poput pisanja novih strategija, novih seminara i sve u krug“.

Naši sagovornici upozoravaju da ni namjera ministra finansija da smanji budžet institucijama koje se bore sa korupcijom, pa i tužilaštvu ne govori u prilog ozbiljne namjere države da se uhvati u koštac sa visokom korupcijom. Za sljedeću godinu, iako je Vrhovno državno tužilaštvo tražilo devet miliona eura, **Igor Lukšić**, ministar finansija namjerava da im da tek pet, što je za 50 hiljada eura manje nego za prošlu godinu.

***Monitor, broj 1044, 22. oktobar 2010.***

# Spremni ali bez rezultata

*Statistika Uprave policije o broju krivičnih prijava protiv korupcije govori da se broj otkrivenih slučajeva administrativne korupcije povećava, ali da visoki funkcioneri ostaju nedodirljivi*

**Tokom** prošle i prethodne godine policija je tužilaštvu podnijela 189 krivičnih prijava zbog korupcije, kaže zvanična statistika.

Od toga, samo prošle godine policija je tužilaštvu podnijela 24 krivične prijave protiv „visoke korupcije“, kaže za *Monitor* **Rajko Malović**, rukovodilac Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Prijave su podnijete protiv jednog predsjednika opštine, jednog predsjednika SO, dva predsjednika opštinskih odbora, jednog sekretara SO, načelnika i 11 službenika područne jedinice Uprave za nekretnine, direktora Uprave šuma i njegovih potčinjenih, dva službenika Nacionalnog parka, 11 direktora čiji je većinski privatni kapital i jednog čiji je većinski vlasnik država....

Ovogodišnja statistika bilježi rast krivičnih prijava. Od početka ove godine do oktobra policija je tužilaštvu podnijela 34 krivične prijave koje Uprava policije tretira kao „visoku korupciju“. Struktura osumnjičenih slična je onoj iz prethodne godine: pomoćnici u bolnicama, savjetnici u opštinskim i državnim službama, direktori domova zdravlja, direktori škola...

**POVLAŠĆENI:** **Ivan Brajović**, ministar policije sredinom godine iznio je podatak da su od 2006. do kraja 2009. godine tužilaštvu zbog korupcije prijavljeni: dva predsjednika opštine, 14 direktora akci-



**Rajko Malović:** „Uprava policije je spremna i odlučna u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Za to posjeduje znanja, vještine i kapacitete, što pokazuju i ostvareni rezultati”

onarskih društava i društava sa ograničenom odgovornošću čiji je većinski vlasnik država, 30 direktora akcionarskih društava i društava sa ograničenom odgovornošću gdje je većinski privatni kapital, pet rukovodilaca u državnoj upravi, osam direktora i sekretara u lokalnoj samoupravi, a procesuirani su i po jedan sudija Višeg suda i jedan sekretar opštine.

„To dokazuje da nema povlašćenih kada su u pitanju ova krivična djela”, kazao je ministar. Prethodno je istu ocjenu dao i **Veselin Veļjović**, direktor Uprave policije.

To, smatraju u opoziciji i civilnom sektoru nije visoka već administrativna korupcija. „Na osnovu dosadašnjih rezultata policije i tužilaštva jasno je da nema borbe protiv visoke korupcije, već samo protiv

administrativne korupciji”, kaže za *Monitor* **Vuk Maraš**, direktor Monitoring programa MANS-a.

Razlika između te dvije vrste korupcije precizno je definisana i u vladinoj *Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period od 2010. do 2014. godine* u kojoj se navodi da „visoka korupcija obuhvata sve tipove korupcije na najvišem nivou u javnoj sferi, tamo gdje se formulišu politike i pravila, dok administrativna korupcija podrazumijeva korupciju na koju ljudi nailaze u susretima sa javnim funkcionerima i kada koriste javne službe. U načelu ona podrazumijeva skromne sume novca.”

Rodbina uhapšenih policajaca i carinika iz Rožaja u akciji *Signal* ovih dana protestuju zbog predurog (višemjesečnog) pritvora koji je uhapšenima određen. Predsjednik rožajskog SDP-a **Izet Bralić** zatražio je od nadležnih da kazne krivce po zakonu, ali je podsjetio policiju da na „spisku uhapšenih fale krupne ribe koje možda nijesu iz Rožaja”.

Crnogorska policija, sudstvo i tužilaštvo ne pokazuju rezultate u borbi protiv visoke korupcije konstatovano je sa mnogih evropskih i međunarodnih adresa.

Da je borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, „odnosno progres na tom planu” od ključnog značaja za integraciju Crne Gore, prošlog mjeseca poručio je **Herman van Rompuj**, predsjednik Evropske unije. Prethodno je i šef delegacije Evropske komisije u Podgorici **Leopold Maurer** upozorio da „Crna Gora mora da uspostavi mjerljive rezultate u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala”, naglašavajući kako poseban problem predstavlja nedostatak mjerljivih rezultata vezanih za presuda za korupciju na visokom nivou.

U izvještaju Stejt departmenta iz 2009. godine konstatuje se da crnogorska vlast nije dosljedno primjenjivala zakonske odredbe o krivičnim kaznama za korupciju državnih zvaničnika, a u izvještaju američke *Global Integrity* za istu godinu ocijenjeno je da Crna Gora ima slabe mehanizme za zaštitu od korupcije, a pripalo joj je najlošije mjesto od zemalja u regionu kada je u pitanju borba protiv korupcije.

Odgovornost predsjednika, premijera i ministara, nisko je rangirana uglavnom zato što osnovni mehanizmi za sprječavanje sukoba interesa ne postoje ili su nedjelotvorni, kaže se u izvještaju.

**SKROMNI NAPREDAK, REZULTATI ISTI:** U Izvještaju EK o napretku Crne Gore za 2009. godinu navodi se da je reforma policije skromno napredovala, te da je potrebno unaprijediti opremu i radni prostor, „posebno za odjeljenje za korupciju i organizovani kriminal”.

U Izvještaju EK za prethodnu godinu navodi se da je „u Odsjeku za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije Uprave policije 20 odsto predviđenih radnih mjesta upražnjeno i da Odsjek nema

zapošljenih na lokalnom nivou". Takođe, konstatuje se da su „uslovi za rad ove službe neodgovarajući i potrebna je dalja izgradnja profesionalnih vještina, posebno u vezi korišćenja modernih istražnih tehnika, uključujući finansijske istrage“.

**Nebojša Medojević**, lider PzP i član skupštinskog Odbora za bezbjednost za *Monitor* komentariše da situacija u tom Odsjeku jasno govori o namjeri policije da se bori sa visokom korupcijom. On podsjeća da samo Cran Gora nema jedinicu poput hrvatskog Uskoka.

Rajko Malović za *Monitor* kaže da se situacija u tom Odsjeku popravila u odnosu na 2008. godinu. „Povećan je broj službenika koji se bave suzbijanjem organizovanog kriminaliteta u sjedištu koji u saradnji sa područnim jedinicama i ispostavama sprovode istrage iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije“. Odsjek ni dalje, međutim, nema zapošljene na lokalnom nivou.

„Planom razvoja Uprave policije planirano je da se kroz izmjene Akta o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta rasporede službenici za suzbijanje organizovanog kriminaliteta na regionalnom nivou tj. na nivou osam područnih jedinica“, kaže Malović. On kaže da se „kontinuirano organizuju specijalističke edukacije i nadograđuju tehnički i informatičko-analitički alati za primjenu posebnih istražnih tehnika definisanih Zakonom o krivičnom postupku Crne Gore“, te da se „modernizuju tehnički, softverski – informatički alati kao podrška kako bi se spriječilo izvršenje svih pojava oblika organizovanog kriminala“.

Malović tvrdi: „Uprava policije je spremna i odlučna u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije i za to posjeduje znanja, vještine i kapacitete, što pokazuju i ostvareni rezultati“.

Vuk Maraš kaže da situacija kada su kapaciteti policije u pitanju jeste poboljšana. „Glavni izgovor policije da nijesu opremljeni na dovoljnom nivou i da zbog toga rezultati nedostaju ne stoji. I Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije konstatovala je taj napredak. Stoga bi se očekivali mnogo bolji rezultati. Ali ih nema“, kaže on.

Maraš ocjenjuje da je glavni problem nedostatak političke volje da se bori sa visokom korupcijom i podsjeća da još nemamo nijednu presudu kada je u pitanju visoka korupcija. „Problem može biti samo to da policija na adekvatan način ne prepozna odgovarajuće informacije koje treba prosljediti tužilaštvu, ili prosto ne želi da to uradi. Ili da samo tužilaštvo ne nalaže policiji pribavljanje dokaza u slučajevima visoke korupcije“, kaže on. „Odgovornost je na Veselinu Veljoviću i **Ranki Čarapić**, a na osnovu rezultata je jasno da oni nemaju niti volje niti snage da pokreću ključne probleme u ovoj državi“.

Maraš podsjeća da je nedostatak rezultata ključni problem koji potencira briselska administracija.

**UNUTRAŠNJA KORUPCIJA:** Nebojša Medojević smatra da jedan od glavnih prepreka policije u borbi protiv visoke korupcije nijesu kadrovski kapaciteti i opremljenost nego korupcija u samoj policiji. „Unutrašnja kontrola nije sprovedla nijednu provjeru imovinskog stanja policijskih funkcionera, čak ni tamo gdje je očigledno da imovinu nijesu mogli steći radom u policiji“, kaže Medojević.

Medojević podsjeća da nije bilo niti jedne krivične prijave za korupciju u oblasti javnih nabavki, u kojoj ima jasnih zloupotreba. „Pa i sama izgradnja zgrade Uprave policije je slučaj visoke korupcije“.

**Nebojša Medojević:**  
„Problem je korupcija u samoj policiji. Unutrašnja kontrola nije sprovedla nijednu provjeru imovinskog stanja pojedinih policijskih funkcionera, gdje je očigledno da imovinu nijesu mogli steći radom u policiji. Zato, između ostalog, nema borbe protiv visoke korupcije“

Vuk Maraš: „Dokorašnji glavni izgovor policije bio je da nijesu opremljeni na dovoljnom nivou i da zbog toga rezultati nedostaju. Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije konstatovala je napredak. Stoga bi se očekivali mnogo bolji rezultati. Ali ih nema“

**Aleksandar Saša Zeković**, član Savjeta za civilnu kontrolu policije kaže da je Uprava policije u prošloj i ovoj godini „čak i procesuirala nekoliko policijskih službenika kojima se stavlja na teret koruptivno ponašanje“, ali da je riječ o saobraćajnim policajcima gdje je „korupcija zanemarljiva“, a neki slučajevi „više proizvod internih igri i obračuna nego istinske i činjenične korupcije“.

Prema Izvještaju EK za 2009. godinu „disciplinske mjere su izrečene za 124 službenika policije, a u periodu februar-jul 2009. podnijete su krivične prijave protiv 27 policijskih službenika“.

„Trebalo bi da nas zabrinjavaju zloupotrebe na visokim službenim položajima u policijskoj organizaciji. Suočavanje sa tim pitanjima dokazuje puni profesionalizam i istinske kapacitete nacionalne policijske organizacije. Na žalost takvi primjeri su rijetki ili gotovo da ne postoje“, kaže Zeković.

On smatra da nedostatak krivičnih prijava protiv visokih policijskih funkcionera ne znači da „imamo policijski servis oslobođen zloupotreba i nepravilnosti“.

„Naprotiv. Mene zabrinjava tolerisanje ozbiljnih profesionalnih propusta učinjenih od strane policijskih starješina. Zabrinjavajuća je činjenica da imamo sudske presude kojima su niži policijski službenici oglaseni krivim a da pri tom nije upitna i objektivna odgovornost mjerodavnih, pretpostavljenih starješina“, kaže Zeković.

Policija se za sada, konačni je sud naših sagovornika, protiv visoke korupcije bori tek deklarativno. Statistika broja istraga protiv korupcije se povećava, ali visoki zvaničnici ostaju van nje.

***Monitor, broj 1046, 5. novembar 2010.***

# Bez rezultata

*Crnogorski sudovi nijesu donijeli nijednu presudu za djelo korupcije protiv visokih funkcionera. I kada takvi slučajevi stignu do sudova većinom se donošenje odluke odugovlači*

**Crnogorski** sudovi nijesu donijeli nijednu presudu koja se odnosi na visoku korupciju. Kritike zbog nedostatka rezultata u borbi protiv korupcije, a posebno visoke, na adresu crnogorskog sudstva, ali i tužilaštva i policije, stizale su u više navrata sa različitih međunarodnih adresa, kao i od strane domaćeg civilnog sektora i opozicije.

**OCJENE:** Posljednji izvještaj EK o napretku Crne Gore opet konstatuje da je crnogorsko sudstvo pod političkim pritiskom i da nedostaju rezultati protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala.

EK je ocijenila da je to što je Crna Gora do sada uradila dovoljno za dobijanje statusa kandidata, ali da će u fazu otvaranje pregovora o članstvu u EU ući sedam konkretnih uslova među kojima su i jačanje vladavine prava kroz depolitizaciju izbora Sudskog i Tužilačkog savjeta i jačanje profesionalnosti, odgovornosti i nezavisnosti sudija i tužilaca, te borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i primjena zakonskog i političkog okvira za antidiskriminaciju.

„Biće potrebna snažna politička volja da bi se značajno poboljšali rezultati u borbi protiv korupcije i uspostavili mjerljivi rezultati u konačnim presudama na svim nivoima“, navodi se u izvještaju.

„Za Crnu Goru je sada ključno da se zakoni pretoče u praksu, u solidne i opipljive rezultate, kazao je tim povodom evropski komesar za proširenje **Štefan File**. „Zakoni se moraju snažno sprovoditi. Traže se ubjedljivi rezultati proaktivnih istraga, tužbi i pravosnažnih presuda. Sprečavanje korupcije i konflikta

interesa na svim nivoima treba da bude ojačano“, kazao je on. File je ponovio da je depolitizacija pravosuđa i „profesionalniji, odgovorniji i efikasniji pravosudni sistem od ključnog značaja za pristupanje Crne Gore EU“.

**Leopold Maurer**, šef delegacije EU u Crnoj Gori ocijenio je da su borba protiv korupcije i organizovanog kriminala veoma bitan prioritet za EU i jedan od najvažnijih rezultata koji mora biti ostvaren za otpočinjanje pregovora. On je kazao da Crna Gora treba da pokaže „veoma dobre dokaze u nekim slučajevima koji treba da se dovedu pred sud i da se sudski procesi na svim nivoima po pitanju korupcije završe.

**STATISTIKA:** Predsjednica Vrhovnog suda **Vesna Medenica** kazala je da je „rano da komentariše ocjene o radu sudova koje su stigle iz EU“.

„Moramo imati potpuni pregled i uvid u obrazloženje svih komentara da bi se odredili prema onome što nam je zadatak u budućem procesu reforme“, kazala je ona. Medenica, kao i ministar pravde **Miraš Radović** ocijenili su preporuke EK kao „dobronamjerne i podsticajne smjernice za dalji razvoj u oblasti pravosuđa“.

Medenica je početkom godine, komentarišući izvještaj Stejt departmenta za prošlu godinu, koji takođe konstatuje da u Crnoj Gori nema opipljivih rezultata protiv visoke korupcije, te da „vlast utiče na pravosuđe i to najčešće u slučajevima klevete i korupcije i kada su uključene poznate osobe ili zvaničnici“, kazala da ona ne zna razliku između visoke i niske korupcije.

„Mi ne cijenimo optužene da li je to korupcija na visokom ili niskom nivou. Još mi nije poznata ta definicija šta se smatra korupcijom na visokom, a šta na niskom nivou. Da li iznos sredstava koji se na nezakonit način zloupotrebom položaja uzima ili pozicija počinioca u odnosu na radnju koju je počinio“. Medenica je tada kazala da „imamo jednog predsjednika Osnovnog suda koji je osuđen kaznom zatvora na godinu za krivično djelo sa elementima koruptivnosti, a imamo i druge predmete koji su još u procesu kao i postupci protiv ministara, direktora uprava, preduzeća, agencija, sudija, policajaca, carinika“.

U međuvremenu, Vlada je donijela Strategiju borbe protiv korupcije za period od 2010. do 2014. u kojoj se jasno navodi razlika između visoke i administrativne korupcije, a za sudije su organizovane obuke i seminari na temu korupcije.

Prema posljednjem izvještaju Tripartitne komisije, kod osnovnih i viših sudova u Crnoj Gori na kraju prošle godine bilo je ukupno 585 krivičnih predmeta sa elementima korupcije, od kojih je u 390 predmeta odluka pravosnažna. Među osuđenima nema visokih zvaničnika

Prema posljednjem izvještaju Tripartitne komisije, kod osnovnih i viših sudova u Crnoj Gori na kraju prošle godine bilo je ukupno 585 krivičnih predmeta sa elementima korupcije, od kojih je u 390 predmeta odluka pravosnažna. Među osuđenima nema visokih zvaničnika.

Prošle godine, sudeći po podacima iz vladinih odgovora na Upitnik EK, procesuirane su prijave protiv odgovornih lica AD *Luka Bar*, direktora AMS Crne Gore, direktora JZU Dom zdravlja Ulcinj, načelnika komunalne policije Cetinje, odgovornih lica Sektora za urbanizam u Tivtu, odgovornih lica AD *Plavsko jezero*, direktora DOO *Džemo* iz Bara, sudije Višeg suda u Bijelom Polju zbog primanja mita, protiv rukovodilaca i službenika građevinske inspekcije u Ulcinju, direktora katastarsa i osam službenika zbog više krivičnih djela primanja mita i zloupotrebe službenog položaja, više policijskih službenika zbog primanja mita...

**Gordana Đurović**, ministrica za ekonomske integracije i predsjed-

nica Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije komentarisala je nedavno za *Monitor* rezultate borbe protiv „visoke korupcije“: „Imamo i sudskih presuda (dvoje sudija), više sudskih postupaka koji se vode u oblasti izdavanja dozvola, zdravstva, građevinske inspekcije, carine i policije“.

**POD POLITIČKIM UTICAJEM:** „Nemamo nijednu presudu korupciju na visokim nivoima, a statistika kojom vlada i čelni ljudi sudstva pokušavaju pokazati da se bore sa visokom korupcijom su u stvari slučajevi administrativne korupcije“, komentariše za *Monitor* **Vuk Maraš**, direktor monitoring programa Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS). On dodaje: „Tako imamo slučajeve protiv šefova različitih područnih jedinica državne uprave, saobraćajnih policajaca i medicinskih sestara za sitne iznose, ali nijednu protiv ministara, odnosno članova Vlade, ili pak sudija Vrhovnog ili Apelacionog suda“.

Maraš smatra da o kapacitetima našeg sudstva da se bavi predmetima visoke korupcije najbolje govori izjava Vesne Medenice da ona ne zna razliku između visoke, u teoriji poznate kao političke korupcije i administrativne. „Ukoliko čelnica sudstva ne zna tu razliku, besmisleno je očekivati da sudstvo u tom smislu može da pokaže rezultate u borbi protiv visoke korupcije“.

Među presudama protiv korupcije je presuda bjelopoljskom cariniku **Novu Konjeviću** koji je zbog primanja mita u iznosu od deset eura osuđen presudom Višeg suda na kaznu zatvora od godinu dana. Nakon što je Apelacioni sud ukinuo presudu i predmet vratio na ponovni postupak, ovaj je carinik konačno osuđen na šest mjeseci zatvora. Postupak protiv Konjevića pokrenuo je specijalni tužilac za organizovani kriminal i ratne zločine.

**Branimir Radulović** iz *Udruženja pravnika Crne Gore* pitao je otuda sudske vlasti „koliko je koštao ovaj sudski postupak, koliki su bili troškovi advokata, kolika je društvena opasnost ovog djela i zašto je ovo lice provelo 45 dana u pritvoru i sve zbog - 10 eura“. Po njegovom mišljenju, radilo se samo o tome da je bio „potreban slučaj koji popravljaju statistiku“. Među presudama koje se koriste kao statistika o visokoj korupciji je i presuda policajcu koji je na Autobuskoj stanici u Podgorici uzeo 50 eura od dvoje srpskih državljana kako ih ne bi prijavio zbog toga što su u Crnoj Gori boravili bez prijavljenog boravka.

**Stanko Marić**, predsjednik Senata Udruženja pravnika Crne Gore za *Monitor* kaže da takve presude ne doprinose borbi protiv korupcije već da je pospješuju. „Stvaraju osjećaj nesigurnosti kod građana da nijesmo svi jednaki pred zakonom“.

Marić kaže da je posljednji izvještaj EK potvrdio ono što odavno znamo – da je sudstvo pod političkim uticajem i da nedostaju rezultati borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. „Naši zvaničnici pokušavaju da relativizuju te ocjene i najavljuju neadekvatne mjere koje ne mogu dati rezultate“, ocjenjuje Marić.

On smatra da je najveći „krivac“ zbog kog nedostaju rezultati u oblasti visoke korupcije - tužilaštvo, te da veliki broj slučajeva visoke korupcije ni ne dođe do sudstva. „Ali svjedoci smo da i kada takvi slučajevi dođu do suda traju dugo, ili se dešava da se, poput slučaja *Montenegro erlajns* milionske cifre smanjuju na neke sitne iznose“. Policija je čelnike te firme najprije teretila da su državu oštetili za 44

Vuk Maraš: „Imamo sudske presude protiv šefova različitih područnih jedinica državne uprave, saobraćajnih policajaca i medicinskih sestara za sitne iznose, ali nijednu protiv ministara, odnosno članova Vlade, ili pak sudija Vrhovnog ili Apelacionog suda“

miliona eura, da bi se cifra tokom godina postepeno smanjivala do 450 hiljada eura. Slučaj je odbačen.

**UNUTRAŠNJA KORUPCIJA:** Marić podsjeća da je ključni problem sudstva to što je pod političkim uticajem, odnosno da je glavni problem način na koji se bira predsjednik Sudskog savjeta kog biraju predsjednici države, vlade i parlamenta, izbor samo potvrđuju poslanici pozicije u parlamentu koji su „svi do jednog vladini činovnici”

„Istovremeno, sudstvo je centralizovano. Predsjednik Sudskog savjeta, odnosno Vrhovnog suda je gospodar koji odlučuje o izborima, imenovanju, pokretanju disciplinskih postupaka i svim ostalim stvarima. Ne možemo govoriti o nezavisnom sudstvu sve dok su stvari tako postavljene”.

Problem je i korupcija unutar samog sudstva, upozoravaju naši sagovornici. Prema domaćim propisima korupcija u pravosuđu može se prijaviti direktno nadležnom državnom tužiocu, odnosno kancelariji pri Sudskom savjetu ili Kabinetu predsjednika Vrhovnog suda. U 2009. godini za devet sudija je prestala sudijska funkcija od čega jednom na osnovu osude na zatvorsku kaznu za izvršeno krivično djelo, a preostalih osam na osnovu ličnog zahtjeva, u toku postupka za razrješenje. Prema nedavnom istraživanju CEDEM-a građani smatraju da je najviše korupcije među carinskim službenicima i sudijama.

EK je posljednjem izvještaju između ostalog izrazila zabrinutost zbog nepostojanja jasnih i transparentnih kriterijuma i procedura za promociju i sankcionisanje sudija i tužilaca.

Dok se ne promjeni procedura izbora sudskih vlasti i sudija, smatraju naši sagovornici, nezavisnog sudstva neće biti, pa ni rezultata u borbi protiv visoke korupcije.

***Monitor, broj 1048, 19. novembar 2010.***

# Vladavina prava, nezavisno sudstvo i harmonizacija sa EU praksom

U okviru projekta *Istraživačko novinarstvo i javna debata o reformama (mediji, manjinska prava i vladavina prava)* u Podgorici je, 1. decembra, održana debata na temu *Vladavina prava, nezavisno sudstvo i harmonizacija sa EU praksom*. Uvodničari na skupu bili su **Klajv Rambold**, zamjenik šefa Delegacije EU u Crnoj Gori, **Gordana Đurović**, ministarka za evropske integracije u Vladi Crne Gore, **Radule Kojević** sudija Vrhovnog suda Crne Gore i potpredsjednik Sudskog savjeta, **dr Radomir Prelević** advokat iz *Akcije za ljudska prava* i **dr Vladimir Đerić**, advokat *Beogradskog centra za ljudska prava*. Prenosimo najzanimljivije djelove njihovih izlaganja i diskusije koja je slijedila.



## Smjernice na evropskom putu

**T**ema današnjeg okruglog stola je vladavina prava, nezavisnost pravosuđa i harmonizacija sa evropskom praksom. Ove oblasti su od posebnog interesa za Crnu Goru i kao takve su u fokusu pažnje u Mišljenju EK o vašoj aplikaciji za kandidaturu koje je objavljeno 9. novembra.

Crna Gora je postigla napredak u ispunjavanju kriterijuma vezanih za stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina, koji su postavljeni od strane Evropskog savjeta u Kopenhagenu 1993. Neophodni su, međutim, dalji napori.

EK smatra u svom Mišljenju da pregovori o pristupanju EU treba da budu otvoreni kada Crna Gora postigne određeni nivo usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo, naročito sa Kopenhaskim političkim kriterijumima koje zahtijevaju stabilnost institucija i, posebno, vladavinu prava.

S tim u vezi, kao što znate, Crna Gora treba da ispuni sedam ključnih prioriteta. Samo da pomenem tri najznačajnija, odnosno ona koja su najviše vezana za temu današnjeg okruglog stola: vladavina prava, borba protiv korupcije i borba protiv organizovanog kriminala. Te oblasti su ključne da bi se napredovalo putem integracija u EU.

Šta je to, konkretno, što se traži od Crne Gore? Crna Gora treba da ojača vladavinu prava naročito kroz depolitizaciju procesa imenovanja sudija i tužilaca, Sudskog i Tužilačkog savjeta. Međutim, EK ne propisuje neki poseban i konkretan model. Ono što mi želimo je puno poštovanje principa nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti. To je od suštinskog značaja da bi se krenulo naprijed.

Komisija je spremna da pomogne Crnoj Gori da utvrdi najbolji način na koji to može da postigne. Rasprava sa svim stranama, uključujući sudije i tužioce, advokate, može da pomogne da se nađe najbolji model za Crnu Goru.

Korupcija i organizovani kriminal su problem za mnoge zemlje u regionu. Za Crnu Goru to je jedno od glavnih pitanja u pregovorima sa EU. Takođe, Crna Gora mora postići konkretne rezultate kad je u pitanju borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Političko liderstvo i efektivne akcije države su neophodne -i kao prevencija i kod kaznene politike za ove radnje, da bi došlo do konkretnih rezultata na svim nivoima. Ovo je ključno za progres u integracijama ka EU.

**N**edavne policijske operacije, Sporazum o ekstradiciji sa Srbijom i Hrvatskom, kao i Sporazum između Crne Gore i Italije o zajedničkoj borbi protiv organizovanog kriminala, značajni su znaci napretka koji su u skladu sa prioritetima vezanim za borbu protiv organizovanog kriminala iz Mišljenja EK. Po našem mišljenju Crna Gora je uvela institucionalni okvir koji je potreban za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, takođe smo izrazili stav da ovi problemi predstavljaju vrlo značajne stvari na kojima treba raditi.

Crna Gora naročito treba:

-Da poboljša evidenciju istraga, procesa i presuda koje se tiču korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima;

-Da ojača istražne kapacitete i pravnu koordinaciju posebno vezanu za finansijski kriminal;

-Interna kontrola državnih organa treba da se pojača, kao i nadzor javnih nabavki, privatizacije, prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola;

-Da unaprijedi zakonski okvir za prevenciju konflikta interesa. Mora se regulisati i finansiranje političkih kampanja i političkih partija;

- Zatim, mora da se ojača međunarodna saradnja sa susjednim zemljama i sa Interpolom.

Zadovoljavanje ovih i ostalih ključnih prioriteta jeste značajan poduhvat i to nije lako. Zato je potrebna vizija, politička volja i naporan rad da bi se sprovele neophodne reforme. Ali, kao što je rekao komesar File u svojoj nedavnoj posjeti, težak rad se uvijek isplati. Nadam se da će današnji sastanak pomoći da bi se podstakla razmišljanja o tome kako se odnositi prema ovim važnim pitanjima.

## Gordana Đurović, ministarka za evropske integracije u Vladi Crne Gore

**T**ema je inspirativna i široka. Ovakvih okruglih stolova treba da bude što više. I ne moramo čekati evropske projekte, nego možemo naći načina da se i sami što više skupljamo i razgovaramo.

Svakako da je ove godine paket proširenja EK, kao što je i gospodin Rambold istakao, bio malo drukčiji, a sa glavnim motom da ga prati kredibilnost procesa integracija koji zajedno branimo. U tom smislu, za Albaniju i Crnu Goru smo, umjesto klasičnog Izvještaja, dobili važna dokumenta. Ono što je za nas, za naš razgovor u zemlji, posebno važno svakako je i to da smo dobili veoma obuhvatan dokument - analitički izvještaj - koji nas uvodi u to da nakon kandidature uđemo u zaista ozbiljan proces priprema budućih pristupnih pregovora. Boreći se, istovremeno, sa ovih sedam preporuka vezanih za datum otvaranja pristupnih pregovora.

Svaka naša *evropska agenda* od 21. maja 2006, puna je izazova i potvrde da evropske integracije

nijesu monopol nijedne institucije niti pojedinca, već su zaista vrlo duboko ušle u sve pore našeg društva. Kako kod predstavnika Vlade, tako i civilnog društva kao i sve druge zainteresovane koji sebe prepoznaju kao dio te priče.

Reforma pravosuđa mora ostati prioritet, sa posebnim akcentom na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali uz regionalnu saradnju. Napravili smo novu Nacionalnu komisiju, napravili smo nove strateške dokumente... Idemo u susret analizi izvještaja a u januaru pravimo prvi izvještaj. Očekujem da ćemo u narednih 16 mjeseci imati mjerljivih rezultata. Ako hoćemo da dobijemo pozitivne odgovore EK u oktobru 2011, ja mislim da nam je *deadline* prvi septembar naredne godine.

Radi se o nekih pola godine intenzivnog rada. Moramo djelovati brzo i moramo se boriti da ne ostanemo u zoni percepcije, nego da idemo u zonu mjerljivih rezultata.

**M**i smo sedam evropskih preporuka pretvorili u sedam malih akcionih planova. Nijesu iste grupacije kao što su preporuke EK jer smo ih prilagođavali našoj strukturi. Tako da recimo pitanja ljudskih prava je jedan, a pitanje kampa na Koniku drugi akcioni plan. Naravno jedna radna grupa je ona koja

u parlamentu gdje poslanici treba da predlože šta bi to bio prioritet jer se ipak radi o državnom projektu. Htjela bih da konstatujem da su ove 24 preporuke Crnoj Gori mnogo bolje od onog što je pisalo u par-

Ministarka Gordana Đurović se osvrnula i na temu istraživačkog novinarstva i ukazala na svoje negativno iskustvo sa beogradskim medijima (*Balkan insajd*) kada joj dva puta nijesu objavljeni odgovori na pitanja koje su joj novinari dostavili, te da bi novinari što više trebali da se bave faktografijom, što bi i njihove analize i stavove činilo kvalitetnijim

lamentarnim preporukama 2007, 2008, 2009. godine. Podsjetiću vas 2006. je pisalo da je hapšenje najviših crnogorskih državnika samo pitanje vremena... Ono što danas imamo, kao preporuku za Crnu Goru gospodina Tanoka, govori da dosta toga u Crnoj Gori ide dobrim putem iako se konstatuje šta treba promijeniti. Što se

tiče preporuke o kleveti nadam se da ćemo i tu naći odgovarajuće rješenje. EK nam prvenstveno spori da nam institucije nijesu jake a ne da je svuda u Evropi kleveta dekriminalizovana.

---

## Radule Kojović, potpredsjednik Sudskog savjeta

**J**a ću se, kao sudija, baviti isključivo ustavnim i zakonskim garancijama kojima se obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost i nepristrasnost sudova i sudija Crne Gore.

Ostvarivanje prava na pravično suđenje putem nezavisnog, nepristranog sudstva osnov je vladavine prava u svakoj modernoj demokratskoj državi.

Nezavisnost sudova Crne Gore garantovana je Ustavom. Ustavno određenje razrađeno je Zakonom o sudovima kojim je propisana da sudija sudi i odlučuje samostalno i nezavisno, da se sudijska funkcija ne smije vršiti ni pod čijim uticajem. Zakonom o Sudskom savjetu nezavisnost sudova obezbjeđuje

Sudski savjet. Nezavisnost sudstva se obezbjeđuje stalnošću sudijske funkcije, transparentnošću procesa izbora sudija, zakonom uređenim postupkom disciplinske odgovornosti, ustavom taksativno propisanim razlozima za prestanak funkcije i razrješenje sudije, posebnim sredstvima u budžetu Crne Gore za obezbjeđenje sredstava za finansiranje sudova i funkcionalnim imunitetom sudija. Kriterijum za izbor sudija razrađeni su poslovníkom Sudskog savjeta kada su u pitanju sudije koji se prvi put biraju.

Protiv odluke Sudskog savjeta nezadovoljni kandidat ima pravo da pokrene upravni spor...

Sudski savjet ima predsjednika i devet članova.

Vidimo da je to u posljednje vrijeme i najinteresantnije vezano za samostalnost i nezavisnost sudstva. Predsjednik Sudskog savjeta je predsjednik Vrhovnog suda, a članovi Sudskog savjeta su: četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, dvojica poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije, dva ugledna pravnik koja bira i razrješava predsjednik države i ministar pravde. Sudski savjet vrši kontrolu sudova. Ukoliko Komisija Savjeta utvrdi propust u radu sudije, protiv takvog sudije se pokreće disciplinski postupak. Svaki građanin ima pravo da podnese pritužbu na račun sudije. Svaka tužba se provjerava.

U pravosuđu imamo i program borbe protiv korupcije. Sudski savjet je pokrenuo široku kampanju u okviru koje su štampani plakati sa pozivom građanima da prijave svaki oblik korupcije u sudstvu. Ta kampanja je široko promovisana putem štampanih i elektronskih medija a u svakom sudu su izlijepljeni plakati sa pozivom da se prijavi korupcija. U periodu od 1.1. 2006. do 14. 8.2009. godine, tužilaštvo je podiglo optužnice protiv sedam sudija zbog koruptivnih krivičnih djela izvršenih u sudovima. Tim predmetima sudovi su dali apsolutni prioritet i donijete su presude protiv šest lica.

## Vladimir Đerić, Beogradski centar za ljudska prava

Reći ću par reči o iskustvima i problemima koje je Srbija imala vezano za vladavinu prava, odnosno konkretno za reformu pravosuđa. U Srbiji je reforma pravosuđa goruća tema.

Reforma je bila na dnevnom redu još od oktobarskih promena. Već deset godina se govori o promeni sudstva i bilo je raznih pokušaja koji su, moram reći, uglavnom bili neuspješni. Ni društvo nije uspjelo da se oslobodi od balasta prošlosti, da se nešto učini sa sudijama koje su učestvovala u izbornim krađama i drugim nepodopštinama Miloševićevog režima, a s druge strane da se popravi efikasnost sudstva, da ti sudovi rade brže i kvalitetnije.

Novi Ustav iz 2007. godine i zakoni koji su išli uz njega su proklamovali reizbor sudija, a Ustav je odredio jedan novi izgled pravosudnog sistema

i odatle se krenulo u reformu sudstva. Već sam Ustav iz 2007. je bio kritikovan pre svega od strane Venecijanske komisije za neke od odredbi koje se tiču sudstva. Jedno od kritikovanih rešenja je bilo probni period za sudije koji su prvi put izabrane. Smatralo se da je period od tri godine dug, ali mnogo važnije je bilo pitanje izbora Visokog save-ta sudstva i pitanje reizbora sudija. Venecijanska komisija je rekla još 2007. da reizbor sudija može biti problem. Zatim je 2008. godine rekla - ništa niste rešili sa reizborom sudija, morate ispuniti neke kriterijume - i ti kriterijumi su bili taksativno navedeni. Godinu kasnije izašlo se, ne sa novim zakonima o sudijama, nego sa nekim novim kriterijumima. To je Venecijanska komisija takođe gledala i mapirala primedbe.

Ove godine se pristupilo reizboru sudija i imali smo odluke koje nisu imale obrazloženje, a to je bila jedna od glavnih primedbi. Odatle nastaje jedan politički problem koji, naravno, nalazi svoj put i u Izveštaju o napretku EK.

Standardi su jasni, problemi su identifikovani a

pomoć evropskih institucija pružena. Ali, kao da to niko nije slušao. I danas smo na istoj tački sa istim problemima koje smo mogli rešiti još 2008. godine.

Kod evropskih integracija ne treba oklevati u dijalogu sa evropskim institucijama i primeni preporuka.

---

## Radomir Prelević, Akcija za ljudska prava

Rekao bih nešto o autonomiji pravosuđa gledano kroz uticaj načina izbora i sastava Sudskog i Tužilačkog savjeta. Pitanje autonomije crnogorskog pravosuđa nije nova stvar i mora se posmatrati kao jedna cjelina kroz primjedbe SE i VK, počev od perioda donošenja Ustava, a zaključno sa najnovijim Mišljenjem. Kao prvu obavezu koju nijesmo ispunili, iako su naši predsjednik vlade i parlamenta svečano obećali 17. aprila 2007. da će onih sedam principa biti ugrađeni u Ustav. Drugi od tih principa glasio je: Ustav mora da obezbijedi nezavisnost sudstva i da prepozna imperativ da se izbjegne bilo kakva uloga političkih institucija u proceduri imenovanja i razrješenja sudija i tužilaca.

Nakon donošenja Ustava, VK konstatuje niz nedostataka i nedosljednosti u uređivanju pitanja nezavisnosti sudstva i tužilaštva u Ustavu i što je vrlo interesantno najveći broj tih nedostataka mi nijesmo otklonili. Zato u Mišljenju iz novembra ove godine mi nailazimo na istovjetne primjedbe.

Šta je to u načinu izbora i sastavu Sudskog i Tužilačkog savjeta za šta je Akcija za ljudska prava utvrdila da nije u skladu sa standardima EU:

Prvo Sudski savjet. Naše zapažanje je da on ne isključuje politički uticaj na izbor sudija već pokušava

da ga balansira - neuspješno. Od 10 članova sudije biraju svega četiri. Politički izabran predsjednik Vrhovnog suda je i predsjednik Savjeta po službenoj dužnosti. U Savjetu imamo tri političara - ministar i dva poslanika - i dva pravnik po izboru predsjednika države koji mogu biti i politički angažovani... Sve to čini da Savjet ne djeluje kao depolitizovano, nepristrasno tijelo sa kapacitetom da zaštiti sudije od političkog uticaja. Ovakav sastav, posebno, ne obezbjeđuje nezavisnost sudstva od izvršne vlasti, što je suprotno evropskih standardima i preporukama.

Organizacije građanskog društva, Univerzitet i Advokatska komora isključeni su iz postupka izbora članova Savjeta iako uporedna iskustva preporučuju članstvo kandidata građanskog društva u Sudskom savjetu.

Iako je izbor Vrhovnog državnog tužioca u Skupštini u skladu sa standardima, ipak se primjećuje da izbor ostalih tužilaca u samoj Skupštini nije u skladu sa preporukama, te da bi oni mogli biti birani od strane Tužilačkog savjeta. A kada je riječ o samom Tužilačkom savjetu, da on treba da bude biran kvalifikovanom a ne prostom većinom u Skupštini Crne Gore.

# Ustav i preporuke

**Debatu** je počela **Nataša Pešić**, sekretar Ministarstva pravde: „Htjela bih da kažem da u pogledu organizacije sudstva ne postoji jedinstven model. Dakle, ovo pitanje je uređeno od države do države. Postoje zemlje EU u kojima parlament bira sudije. Takođe postoje države u kojima ministar pravde bira sudije...

Sudski savjet pristupa anonimnom testiranju kroz šifrirani test kako bi se što objektivnije dala ocjena rada kandidata. Takođe treba reći da ocjenu pismenog rada daju sudije što je jedan od pokazatelja koji govore o dobroj primjeni kriterijuma za utvrđivanje stručne i profesionalne sposobnosti kandidata. Na osnovu navedenog sačinjava se rang lista kandidata i oni se biraju sa rang liste.

ISS i TS su usvojili svoje poslovničke o radu kojima su bliže propisana pravila rada a naročito razrađena pravila izbora i ocjenjivanja kandidata u postupku izbora i imenovanja. Može se reći da Mišljenje EK ne upućuje na hitnu izmjenu Ustava u cilju ispunjenja preporuke, ali vjerujemo da se može raditi na unapređenju procedura.

U nekom daljem vremenu integracija moguće je da dođe do promjena Ustava“, zaključila je Pešić.

**Vuk Maroš**, MANS: „Danas na ovom skupu nema **Ranke Čarapić**, vrhovne državne tužiteljice, **Vesne Medenice**, predsjednice Vrhovnog suda i nemamo gospodina **Veselina**

**Veljovića**, direktora Uprave policije. A vrlo je dobro poznato da su upravo te tri institucije zadužene da nam obezbijede vladavinu prava u Crnoj Gori.

Naime, mislim da je CG jedina zemlja u kojoj ne možete da pristupite sudskim presudama. Onda, kada vam po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama na kraju dozvole pristup presudama, dođemo u situaciju da nam u jednom sudu fizički, makazama, kidaju obrazloženje presuda „kako se ne bi ugrozilo pravo na privatnost“ lica koja su u tim presudama pomenuta. S druge strane, policija distribuira snimke sa hapšenja tih lica...

Ako bismo imali kvalitetnu statistiku vidjeli bi da mi nemamo niti jednu pravosnažnu presudu protiv ministra, poslanika ili sudije na najvišim nivoima, i pored afera koje smo imali u medijima. Zato imamo medicinske sestre, saobraćajce, šumare, lugare i ostale administrativne predstavnike ove države koji se revnosno hapse.

Analizom onoga što radi Tripartitna komisija mi smo tražili od sudova da nam dostave presude za koje oni smatraju da su korupcija. Dobili smo veliki broj presuda koje se uopšte ne odnose na djela sa elementima korupcije već recimo na utaju poreza od 15 eura, za šta je čovjek osuđen zatvorskom kaznom...

Postoji začarani krug na relaciji tužilaštvo - sudstvo - policija gdje svi jedni druge optužuju da ne rade

dobro svoj posao i da zbog toga nema rezultata. Meni se čini da je sve to jedan dobro uigran sistem“, naveo je Maraš uz zaključak: „Sa ovakvim pravosuđem ne možemo u EU. Nije evropska praksa da se fingira statistika, da se mjere tajnog nadzora koriste za ucjenu, da na nestručne sudije niko ne obraća pažnju i da jedna osoba u cjelokupnom sudstvu o svemu odlučuje“.

„Poću od jedne od najčešćih dijagnoza koja glasi – nedostatak političke volje“, naveo je profesor **Milan Popović** na početku svoje diskusije: „Naravno ja se sa tom dijagnozom slažem. Ona je dobra ali nije dovoljna. Dobro se sećam, još iz srednjoškolskih dana, da logika kao nauka o ispravnom mišljenju pored ostalog kaže da su neispravne negativne definicije. Prema tome, nije dovoljno da kažete šta nešto nije, nego šta jeste. Nije dovoljno da kažete da nedostaje politička volja, nego je potrebno da kažete koja politička volja dostaje. Odnosno, koja vlada. Dakle, vladajuća politička volja danas jeste, zapravo – samovolja. Od Aristotela taj se fenomen, kao politički poredak, zove – oligarhija. Dijagnoza može da se razvije do naših vremena: u Crnoj Gori danas vlada oligarhija ispod fasade demokratije i evropskih integracija“.

Potom je, navodeći niz konkretnih primjera Popović zaključio: „U normalnom sistemu, u normalnim zemljama kada postoje ovako brojne i ozbiljne indicije o involviranosti samog vrha vlasti u najteže zločine, onda ti najviši funkcioneri daju ostavke da bi mogli osloboditi pravosudni aparat da radi svoj posao. Kod nas to nije slučaj. Zbog toga ću na kraju samo postaviti retoričko pitanje: Da li vi gospodo iz Evropske komisije zaista verujete da se u Crnoj Gori i jedan od ovih slučajeva može pomeriti sa mrtve tačke ukoliko je na vrhu vlasti onaj dvojac, ili trojac, ili četverac koji je u te slučajeve direktno umešan“.

Za riječ se potom javila **Snežana Kaluđerović**, iz *Centra za građansko obrazovanje*:

„Sudija Kojoviću, rekli ste da nezavisnost sudstva obezbjeđuje Sudski savjet, a nezavisnost tužilaštva Tužilački savjet. Šta se dešava ako za člana Tužilačkog savjeta imate dekana Pravnog fakulteta protiv koga je ustala sva profesorska i studentska javnost toga fakulteta i protiv koga je podnesena anonimna krivična prijava koja je odbačena u nedostatku dokaza?“

„Želim da podsjetim da je Crna Gora odgovoran partner EU i SAD, da je Crna Gora od samostalnosti učinila mnogo više nego mnoge države koje to u kontinuitetu rade decenijama i da je to EU prepoznala i nama prvima u regionu poslije duže vremenske pauze dala šansu da budemo punopravni član EU“, naveo je na početku svog izlaganja **Goran Jevrić**, član Izvršnog odbora DPS-a. „I ovih sedam preporuka će naići na jedan veoma ozbiljan odnos od strane institucija, prije svega Vlade. U cilju evropskih integracija moramo svi mnogo više učiniti a ne samo da nalazimo kritike. Moram da kažem da bi mediji mogli više da pišu o tome da je DPS jedina politička partija koja redovno nakon završenih izbora podnosi po zakonu finansijski izvještaj.“

Osvrnuo bi se i na 20 godina nesmjernjivosti ove vlasti. Mislim da se vlast u Crnoj Gori mijenja 20 godina. Podsjetiću da se vlast dobija na izborima. Nemojte da očekujete da moja partija namjerno izgubi izbore...“

**Stanko Marić**, predsjednik Senata Udruženja pravnik Crne Gore naveo je kako je

„iznenađen načinom pristupa predstavnika vlasti na ovom skupu, što po meni potvrđuje nešto što je već godinama prisutno – da vlast i dalje nema nikakve spremnosti da bilo što promijeni...“ Marić se potom osvrnuo na „Ustavno rješenje gdje je šef sudske vlasti istovremeno i šef Sudskog savjeta“: „Tu nema nezavisnosti sudstva, to je autoritarna vlast. To je sudstvo i organizovano kao najcentralizovaniji upravni organ. Slična ili još gora stvar je u tužilaštvu, mada tamo postoje neki drugi standardi.“

„Potpuno je izvjesno da se zahtjevi EU odnose na potrebu da se mijenja Ustav“, konstatovao je dr Prelević uključujući se u diskusiju: „On je usvojen 2007, a *Akcija za ljudska prava* je već 2008. napisala knjigu

## Zaključci:

Medijator skupa **Milka Tadić-Mijović** saopštila je, u formi zaključaka, neke od osnovnih teza iznijetih tokom rasprave:

- Crna Gora ima ozbiljne probleme u konstituisanju vladavine prava, borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije;

- Crna Gora je započela institucionalne reforme i usaglašavanje zakonodavnog okvira sa EU ali još nije dovršila taj proces i ima problema u implementaciji zakona;

- Da bi se u Crnoj Gori uspostavila vladavina prava neophodno je ubrzati promjene i sprovesti sveobuhvatne reforme pravosudnog sistema i harmonizaciju sa sistemom EU;

- Od najveće važnosti za Crnu Goru je uspostavljanje nezavisnog, depolitizovanog, odgovornog i efikasnog pravosudnog sistema;

- Samo nezavisno pravosuđe može donijeti rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na svim nivoima;

- Potrebno je usaglašavanje sa sistemom i praksom u EU, kao i prihvatanje preporuka Savjeta Evrope i Venecijanske komisije, posebno oko načina izbora pravosudnih organa, kao što su Sudski i Tužilački savjet, te oko izbora i reizbora sudija i drugih pravosudnih funkcionera;

- Za uspostavljanje nezavisnog pravosudnog sistema neophodna je politička volja;

- Za reformu pravosuđa, potrebno je, pored institucija države i pravosudnog sistema, i aktivno učešće svih drugih segmenata društva, prije svega civilnog sektora i nezavisnih stručnjaka.

o potrebi mijenjanja Ustava u određenim segmentima. Dakle, mijenjaće se Ustav, mijenjaće se Zakon o sudovima, mijenjaće se zakon o Sudskom savjetu, zakon o državnom tužiocu i mijenjaće se poslovnici tih tijela. Ni jedan od predloga koji su se čuli ovdje ne ide na rušenje bilo čega nego upravo na izgradnju naše scene u skladu sa standardima sa kojima ćemo se kvalifikovati u EU."

Na to pitanje se osvrnula i Gordana Đurović: „Promjena Ustava je suviše ozbiljna i suviše komplikovana proceduralno, u uslovima kada mi nismo usvojili ni izborni zakon, ni zakon o teritorijalnoj organizaciji države, kada nismo napravili popis, toliko govorimo o jeziku, i druge stvari... Moj je stav - ako uđemo u tu debatu kako promijeniti Ustav da za to treba više vremena i mislim da to ne možemo vezivati sa borbom za datum za otvaranje pregovora. Svi želimo da se pregovori da se što prije dobiju ali ne možemo željeti i da se što prije izmjeni Ustav.

Sve zemlje koje su bile u procesu pristupanja su mijenjale ustav, svaka jednom a neke više puta. Trebali bi da tome damo razumno vrijeme, veoma ozbiljna je stvar u pitanju. Dobili smo državu 2006, dobili smo Ustav 2007, ne možemo ga baš tako jednostavno i tako često mijenjati.

„Analiza je pokazala da je potrebna promjena, potrebno je unaprijediti neke stvari“, smatra i gospodin Rambolt. „Mi nismo propisali kako to da Crna Gora uradi, nismo licitirali sa tim da li da se mijenja Ustav ili ne. Ono što smatramo da je važno jesu rezultati.“

Radule Kojović je konstatovao da je na skupu „najviše priče bilo oko Sudskog savjeta i politizacije



sudstva": „Smatram da je kod nas načinjen veliki pomak ne izbjegavanju uticaja politike ili partija na sudsku vlast. Za ove dvije godine, koliko sam član Sudskog savjeta, izabrano je preko 114 što sudija, što predsjednika sudova. I ni u jednom slučaju nijesam čuo da je bilo nekih ozbiljnih primjedbi u pravcu da je biran ili razriješen zbog toga što je pripadnik ili pristalica ove ili one partije ili da je neko na Sudski savjet vršio uticaj od strane visokih državnih činovnika. Dakle, podaci govore nešto drugo od onoga što sam danas ovdje čuo”, tvrdi Kojović.

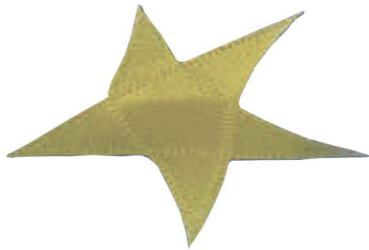
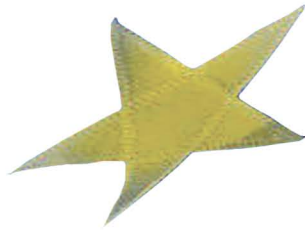
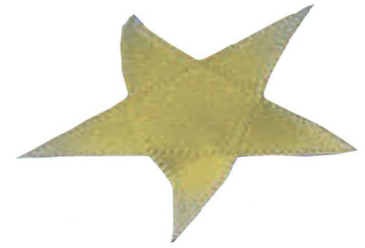
„Vidjećete koji će biti rezultati svih ‘napora’ da se realizuju zahtjevi EU dok se ne promijeni Ustav”, kazao je Stanko Marić vraćajući se na priču oko izmjene Ustava: „Procedura mijenjanja Ustava je komplikovana zato što ne može biti izraz isključivo političke volje većine. Isto kao što je komplikovano donošenje izbornog zakona zato što takođe ne može biti izraz volje političke većine. Vjerujem da, pošto se radi o dvotrećinskoj većini i kod ovog zakona i kod ustava, da će se uvijek naći dio parlamentarne manjine da podrži demokratske standarde. Ako se ima politička volja da se usaglasi sa onim što su evropski standardi, taj period ne može biti duži od pola godine”.

Na kraju skupa, ministarka Đurović je izrazila nadu „da ćemo u decembru dobiti kandidaturu, a u sljedećem decembru i dobiti datum za otvaranje pregovora” za pristupanje EU. Odgovorio je Klajv Rambold: „Države članice EU će odlučiti o tome. Mi smo dali svoju preporuku i to je to. Čeka nas veliki posao, sve nas. EK je spremna da pomogne Crnoj Gori i pruži smjernice kako dalje”.

## *SADRŽAJ*

<i>UVOD .....</i>	<i>11</i>
<b>I</b> <i>MEDIJI I SLOBODA IZRAŽAVANJA.....</i>	<i>17</i>
<b>II</b> <i>MANJINSKA PRAVA I NJIHOVA HARMONIZACIJA SA STANDARDIMA EU.....</i>	<i>49</i>
<b>III</b> <i>NEZAVISNOST PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI.....</i>	<i>77</i>





**Projekat: ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO I JAVNA DEBATA O REFORMAMA  
podržan od strane Evropske unije posredstvom Delegacije Evropske unije u Podgorici**

