

Monitoring i evaluacija vladavine prava u Crnoj Gori

Novembar 2016. godine, Podgorica

Sažetak

Uprkos uspostavljanju novih institucija za borbu protiv korupcije i intenzivnih zakonodavnih aktivnosti, Crna Gora nije značajno napredovala u ispunjavanju EU kriterijuma i standarda vladavine prava.

Reforma pravosuđa je i dalje u toku, ali problemi koji su identifikovani na samom početku, uključujući odgovornost, nezavisnost i nepristrasnost, predstavljaju izazov. Ipak, i dalje su neophodna adekvatna rješenja za glavne probleme, kao što su zapošljavanje i napredovanje tužilaca i sudija, transparentnost ocjenjivanja njihovog rada, etička i disciplinska odgovornost, krivična odgovornost i racionalizacija sudske mreže.

Agencija za sprječavanje korupcije uspostavljena je netransparentno i uz brojne kontroverze. Sve izrečene kazne za kršenje Zakona o sprječavanju korupcije su ispod zakonskog minimuma. Donacije pojedinaca političkim subjektima nisu dovoljno transparentne. Agencija nije dodijelila status zviždača licu koje je objelodanilo zloupotrebu javnih sredstava u političke svrhe. Rad Specijalnog državnog tužilaštva predstavlja rijedak primjer napretka u oblasti borbe protiv korupcije, iako su opstrukcije njegovog rada brojne.

Borba protiv organizovanog kriminala obilježena je poteškoćama koje proizilaze iz prelaska sa sudske na tužilačku istragu, kao i procesa prilagođavanja policijskih službenika i tužilaca svojim novim ulogama. Sa formiranjem Specijalnog policijskog odjeljenja kasnilo se pola godine, a kasni se i sa implementacijom mjera iz Strategije razvoja Uprave policije 2016-2020.

Crnogorska politička dešavanja tokom 2016. godine obilježilo je nekoliko presedana. Socijalistička demokratska partija (SDP) je napustila vladajuću koaliciju, nakon čega se pridružila takozvanoj Vladi izbornog povjerenja zajedno sa dvije druge opozicione partije. Vlada izbornog povjerenja imala je neke pozitivne efekte na transparentnost rada vlade, ali nije uspjela da spriječi izborne zloupotrebe, dok nadležne institucije nisu bile proaktivne kada je u pitanju obezbjeđivanje slobodnih i fer izbora.

Brojni slučajevi zloupotrebe javnih resursa, kupovine glasova i drugih kršenja zakona prijavljeni se u toku izborne kampanje i samog izbornog dana. Specijalno tužilaštvo je formiralo 157 predmeta zbog krivičnih djela protiv izbornog prava, na osnovu prijava podnijetih od strane NVO-a, političkih partija i građana i na osnovu medijskih izvještaja. Opozicija je odbila da prizna rezultate izbora usljed navoda i zvaničnih izjava datih na dan izbora od strane policije i tužilaštva, koji su tvrdili da su teroristi iz Srbije djelovali po nalogima određenih partija i planirali da premijera liše slobode.

Ne naročito ambiciozna Strategija reforme javne uprave i prateći Akcioni plan usvojeni su nakon nešto više od pola godine zakašnjenja. U državnoj upravi se još uvijek ne zapošljava po zaslugama, a početak sprovođenja važnih zakona se uporno odlaže. Početak pregovora o pristupanju Evropskoj uniji nije dovoljno uticao na smanjenje politizacije u Crnoj Gori.

Odgovornost lokalnih samouprava je posebno zabrinjavajuća, imajući u vidu da su informacije o finansijama na lokalnom nivou označene povjerljivim od strane

Ministarstva finansija. Nedostatak budžetske transparentnosti na nacionalnom nivou takođe predstavlja problem.

Saradnja između civilnog društva i Vlade je nazadovala. Zakon o nevladinim organizacijama nije izmijenjen, a rad Savjeta za razvoj NVO je zaustavljen usljed bojkota NVO predstavnika u ovom tijelu. Pregovori o članstvu u EU odvijaju se isključivo između Vlade i Evropske komisije. Ostali bitni akteri, uključujući i organizacije civilnog društva, marginalizovani su u ovom procesu, a njihova uloga je dodatno umanjena činjenicom da ekspertska mišljenja o procesu usaglašavanja crnogorskog zakonodavstva sa EU standardima javnosti nisu dostupna.

Vladini naponi da postignu socijalnu inkluziju ne pružaju dovoljnu kontrolu sredstava predviđenih za zapošljavanje marginalizovanih grupa. Ne postoji sistemski pristup koji bi tretirao svaku vrstu diskriminacije. Iako novo zakonsko rješenje bolje uređuje organizaciju javnih okupljanja u Crnoj Gori, ono ne prepoznaje i ne rješava dva postojana problema: upravne procedure i obezbjeđivanje javnih skupova od strane policije. Nema dovoljno napretka u rješavanju slučajeva napada na novinare, kao ni prijetnje novinarima jer se ne smatraju krivičnim djelima.

Preporuke javnih politika

➤ Zakonodavne preporuke:

- ✓ Izmijeniti **Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja**, kako bi se Agenciji za sprječavanje korupcije omogućila kontrola podatka dostavljenih od strane institucija i političkih subjekata, a ne samo prikupljanje podataka;
- ✓ Izmijeniti **Zakon o lokalnoj samoupravi** kako bi on uredio pravila za upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou, koje je ocijenjeno kao naročito zabrinjavajuće;
- ✓ Tekući rad na izmjenama **Zakona o državnim službenicima i namještenicima** i relevantnim podzakonskim aktima, mora biti usmjeren na rješavanje problema politizacije i nedostatak zapošljavanja po zaslugama u javnoj upravi;
- ✓ **Izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama** kako bi on riješio postojeće probleme u oblasti slobodnog pristupa informacijama, naročito kada su u pitanju rupe u zakonu koje omogućavaju nadležnim organima da ne postupaju po odlukama Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama;
- ✓ Usvojiti **Zakon o Skupštini** koji bi pružio precizniju definiciju i diferencijaciju nadležnosti grana vlasti, koji definiše obavezu automatskog izvještavanja o skupštinskim zaključcima u kontekstu najoptimalnijeg okvira koji je postavio matični odbor, i koji bi definisao sankcije za državne institucije koje ne dostave na vrijeme informacije o sprovođenju zaključaka Skupštine, ili koje ne dostave odgovore na skupštinska pitanja.

➤ Nadležnim institucijama:

- ✓ **Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saradnji sa Državnom izbornom komisijom** treba da uspostavi jasnu metodologiju izrade biračkog spiska. Prije svega, mora se napraviti spisak državljana koji nisu boravili u

Crnoj Gori dvije godine prije održavanja izbora, nakon čega se ta imena moraju izbrisati iz biračkog spiska;

- ✓ **Državna izborna komisija** treba da uvede bolje procedure zapošljavanja lica u izbornim komisijama, kao i da obezbijedi adekvatne treninge i instrukcije za sprovođenje izbora;
- ✓ **Ministarstvo finansija i lokalne samouprave** moraju otvoriti trenutno zatvorene budžetske podatke i informacije o javnim finansijama kako bi se omogućila veće angažovanje javnosti;
- ✓ **Uprava policije, viši sudovi i Državno tužilaštvo**, kao institucije koje su sastavni dio lanca za sprovođenja mjera tajnog nadzora, moraju voditi statistiku o sprovođenju takvih mjera i učiniti ih transparentnim;
- ✓ **Ombudsman** treba da uspostavi sistem za praćenje implementacije svojih preporuka;
- ✓ **Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije** treba da uspostave efikasne mehanizme za utvrđivanje odgovornosti kada je u pitanju zloupotreba ovlašćenja od strane policijskih službenika;
- ✓ **Uprava policije** mora saradivati sa **Vladinom Komisijom za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napada na imovinu medija**, tako što će pružati bitne informacije i dokumenta koja mogu biti od pomoći u istragama o napadima na medije i novinare.

➤ Skupštini:

- ✓ **Unaprijediti izvještavanje o održanim kontrolnim i konsultativnim saslušanjima**; učiniti državne institucije odgovornijim usvajanjem konačnih zaključaka nakon saslušanja i pisanjem detaljnih izvještaja odbora o sprovođenju zaključaka;
- ✓ **Uvesti obavezu sprovođenja analize efekata propisa (RIA)** za predloge zakona koje su dostavili poslanici.

➤ Vladi:

- ✓ Nastaviti sa dobrom praksom proaktivnog objavljivanja informacija koje su bitne za prevenciju zloupotrebe javnih resursa, koja je proizvod rada Vlade izbornog povjerenja;
- ✓ Osigurati transparentno i sveobuhvatno praćenje ispunjavanja EU obaveza, usmjereno ka rezultatima, naročito u kontekstu Poglavlja 23 i 24;
- ✓ Usvojiti novi Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa (2017-2019) sa naglaskom na mjerenje uticaja realizovanih mjera;
- ✓ Objaviti anekse koji su sastavni dio polugodišnjih izvještaja o sprovođenju akcionih planova za Poglavlja 23. i 24.;
- ✓ Uvesti jasne procedure i kriterijume finansiranja nevladinih organizacija iz državnih resursa.

➤ Evropskoj komisiji:

- ✓ Povećati transparentnost pristupnih pregovora objavljivanjem izvještaja ekspertskih misija o usaglašavanju crnogorskog zakonodavstva sa EU standardima.

➤ Pravosuđe:

- ✓ Kada je u pitanju zapošljavanje u pravosuđu, neophodno je uvesti praksu izvještavanja o broju prijavljenih kandidata na svaki konkurs (interni ili javni) i objavljivanje rang lista i obrazloženja za izbor;
- ✓ Proaktivno objavljivati ocjene predsjednika, sudija, tužilaca i zaposlenih u pravosuđu, uz zaštitu ličnih podataka;
- ✓ Ohrabriti predsjednike sudova i tužilaštava da počnu sa korišćenjem zvaničnih procedura za utvrđivanje etičke i disciplinske odgovornosti kako bi se njegovala kultura odgovornosti u pravosuđu;
- ✓ Informisati građane i zainteresovane strane u sudskim postupcima o mogućnostima žalbi na rad sudija i tužilaca, tj. o tipovima procedura koje se mogu pokrenuti protiv njih.