

Komentar Instituta alternativa na nacrt Akcionog plana za poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

(verzija od 13. maja 2013.)

Opšte ocjene

Neophodno je obezbijediti konzistentnost strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije, odnosno, predvidjeti adekvatnu koordinaciju nadležnih institucija za sprovođenje mjera predviđenih planovima. Naime, Akcioni plan za poglavlje 23 nije usklađen sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. Primjedba se odnosi na predviđene promjene u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije koje su sastavni dio Akcionog plana za poglavlje 23, a koje ne postoje u AP za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i na druge mjere predviđene ovim planovima. Rokovi za aktivnosti predviđene nacrtom Akcionog plana za poglavlje 23 nisu usklađeni sa rokovima za iste aktivnosti, predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine. Dodatno zabrinjava činjenica da su određene aktivnosti detaljnije razrađene u drugom Akcionom planu, a nedovoljno inkorporirane u nacrt akcionog plana za poglavlje 23. U tim slučajevima neophodno je navesti makar referencu u odnosu na Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine. Neophodno obezbijediti adekvatnu koordinaciju sprovođenja ovih planova i drugih strateških dokumenata koja se odnose na borbu protiv korupcije.

Dodatan problem predstavlja i nepoštovanje rokova za izmjene i dopune zakona koji su predviđeni Planom rada Vlade za 2013. godinu. Tako je npr. usvajanje izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama predviđeno Planom rada Vlade za IV kvartal 2013. godine (isti rok je naveden i u AP za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala), dok se u AP za poglavlje 23 navodi II kvartal 2015. godine kao rok za usvajanje ovih izmjena.

U nacrtu Akcionog plana u potpunosti nedostaje dio koji se odnosi na **prava građana Evropske unije**. "Građanstvo Evropske unije" uvedeno je u pravnu tekovinu EU Ugovorom iz Maastrichta (1992.), a crnogorski građani će ova prava moći uživati tek nakon pristupanja Uniji. Stoga će usvajanje najvećeg dijela neophodnih zakonskih preduslova za primjenu ovih prava¹ uslijediti neposredno pred prijem u punopravno članstvo, a oni će podrazumijevati: usvajanje Zakona o izborima za članove Evropskog parlamenta; Zakona o pravima državljanica članica EU koji imaju prebivalište u CG na glasanje i kandidovanje na lokalnim izborima; izmjene i dopune zakona o strancima; zapošljavanju i radu stranaca; itd.

¹ Odnosno za sledeća prava: aktivno i pasivno biračko pravo za građana Unije na teritoriji države članice čiji nisu državljanini na lokalnim i izborima za Evropski parlament; pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje građana Unije na teritoriji država članica. Osim ovih prava Maastrichtom su uvedena i prava na obraćanje ombudsmanu i pisanja peticija Evropskom parlamentu, kao i pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu od strane države članice EU u zemlji u kojoj država čiji je državljanin nema predstavništvo. Prava građana EU su dalje proširena Ugovorima iz Amsterdama i Lisabona.

2.1.2. PREPORUKA: POBOLJŠATI SISTEM PRIJAVE IMOVINE NAROČITO KROZ JAČANJE NADZORNIH NADLEŽNOSTI I PROFESIONALNIH KAPACITETA KSSI KAKO BI SE OSIGURALA EFIKASNA I TEMELJNA PRIOVJERA IMOVINE I UVELE MJERE KOJE SPRJEČAVAJU DA KONFLIKT INTERESA PREVAZILAZI OBAVLJANJE DVIJE JAVNE FUNKCIJE

Prijedlog Instituta alternativa - Dodati novu mjeru:

- ✓ Sačiniti izvještaj o primjeni odredbe iz Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost² (i kada stupi na snagu odredbe Zakona o dopuni Zakona o unutrašnjim poslovima) o evidenciji imovinskih kartona uključujući informacije o izvršenoj analizi evidentiranih imovinskih kartona od strane nadležnih državnih organa.

Obrazloženje:

Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost je propisana obaveza sačinjavanja imovinskih kartona službenika ANB, a uskoro će usvajanjem Zakona o dopuni Zakona o unutrašnjim poslovima takva obaveza biti propisana i za službenike Uprave policije. Međutim, sistemski nije uređeno provjeravanje sprovođenja zakonskih odredbi. Potrebno je provjeriti da li se zakonska obaveza poštuje, u kojoj mjeri su imovinski kartovi dostavljeni, i da li postojeći kartoni ukazuju na moguće nezakonito stečene prihode.

Indikatori:

Broj prodnijetih imovinskih katona, broj analiziranih/provjerenih kartona, broj pokrenutih istraga.

² Članom 37a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost je propisano: "Agencija vodi kadrovsku evidenciju i evidenciju o zaradama koje, pored podataka utvrđenih zakonima kojima se uređuju položaj i zarade državnih službenika i namještenika, sadrže i druge podatke koji su u vezi sa specifičnostima poslova Agencije. Agencija vodi i evidenciju imovine službenika. Sadržaj imovinskog kartona propisuje direktor Agencije.

Mjera 2.1.3.8: *Obezbijediti punu transparentnost procesa zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga i rezultata u državnim organima na osnovu odredbi Zakona i pratećih podzakonskih akata: Pravilnik o CKE; Uredba o ocjenivanju državnih službenika i namještenika; Uredba o vrstama i postupku dodjele priznanja državnom službeniku i namješteniku; Uredba o stručnom ispitu; Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o primljenim poklonima*

Komentar Instituta alternativa: U okviru mjere/aktivnosti 2.1.3.8 postavljeni rok – septembar 2013. godine za obezbjeđivanje pune transparentnosti procesa zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga i rezultata u državnim organima na osnovu odredbi Zakona i pratećih podzakonskih akata je neopravdano dalek, naročito kada je u pitanju donošenje pravilnika o Centralnoj kadrovskoj evidenciji. Smatramo da je, primjera radi, nepotrebno vremenski izjednačavati urgentnost donošenja Pravilnika o CKE i Uredbu o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika. Zbog toga **donošnje različitih propisa treba razdvojiti u zasebne mjere/aktivnosti, uz predviđanje da donošenje Pravilnika o CKE bude donijeto do kraja drugog kvartala 2013. godine.**

Obrazloženje: Od potpunosti ove evidencije zavisi ukupno upravljanje ljudskim resursima u crnogorskoj državnoj upravi, ali i primjena novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima i efikasno praćenje primjene ovog Zakona. Institut alternativa smatra da je vremenski razmak između donošenja Zakona (jul 2011. godine) i početka njegove primjene (januar 2013. godine) bio dovoljan da se steknu neophodni uslovi za njegovu primjenu, koji podrazumijevaju i uvid u CKE, naročito potpun uvid u ocjene rada državnih službenika i namještenika koje ova evidencija treba da sadrži. Dodatno, ovaj dio nacrta akcionog plana nije u potpunosti usklađen sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine koji je usvojen u aprilu ove godine. Naime, rok za objavljivanje i redovno ažuriranje podataka iz Centralne kadrovske evidencije (KIS) u skladu, koji će sadržati sve relevantne informacije o svakom zaposlenom u sistemu državne uprave uključujući stručnu spremu, kvalifikacije, informacije o ranjim poslovima, kao i informacije o napredovanju u novom Akcionom planu za period je između drugog kvartala 2013. godine i četvrtog kvartala 2014. godine.

Mjera/Aktivnost br. 2.1.3.10.: *Usvojiti i sprovesti planove integriteta u četiri pilot institucije: UP, UC, Osnovni sud u PG i VDT.*

Komentar Instituta alternativa: Ostaje nejasno na koji način će Agencija za antikorupciju usvojiti i sprovesti planove integriteta od marta 2014. godine kad je usvajanje Zakona o Agenciji za antikorupciju ovim planom predviđeno za decembar 2014. godine.

Dodatne nejasnoće se odnose na način daljeg sprovođenja planova integriteta u svim državnim organima, kao i zašto je kao rok za usvajanje i sprovođenje u četiri pilot institucije predviđen mart 2014. godine, kada pripreme za usvajanje ovih planova traju od 2012. godine.

Cilj 2.1.5 OSIGURATI EFIKASNU PRIMJENU PRAVILA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA, IZMEĐU OSTALOG, U POGLEDU OSJETLJIVIH INFORMACIJA S EKONOMSKOM VRIJEDNOŠĆU. NEOPHODNO JE POJASNITI ODREDBE IZ ZAKONA O PEOVLADAVAJUĆEM JAVNOM INTERESU. TREBA OBEZBIJEDITI ODGOVARAJUĆI BALANS IZMEĐU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA S JEDNE, I ZAKONA O ZAŠTITI LIČNIH PODATAKA I ZAKONA O TAJNOSTI PODATAKA SA DRUGE STRANE

Mjera 2.1.5.2 *Pratiti primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama - Redovno informisanje javnosti o primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao i o pravima definisanim ovim zakonom.*

Prijedlog Instituta alternativa - Dopuniti indikatore: Sačinjeni i objavljeni godišnji izvještaji o primjeni Zakona koji sadrži:

- informaciju o broju pruženih pomoći podnosiocu zahtjeva u skladu sa Zakonom od strane državnih organa pojedinačno;
- informaciju o broju obavještenja podnosiocu zahtjeva da je informacija javno dostupna u skladu sa Zakonom od strane državnih organa pojedinačno;
- broju obavještenja podnosiocu zahtjeva i produženju roka za rješavanje po zahtjevu od strane svih državnih organa pojedinačno;
- informaciju o visini ostvarene naknade po osnovu troškova postupka iz člana 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- informacijom o podacima koji su u izvještajnom periodu objavljene na internet stranicama organa vlasti u skladu sa proaktivnom pristupom informacijama iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, od strane svih državnih organa pojedinačno.

Obrazloženje: Za adekvatnu primjenu Zakona potrebno je aktivno primjenjivati odredbe Zakona koje se tiču pružanja građanima pomoći u ostvarenju prava na slobodan pristup informacijama, i zbog efektivnosti u ostvaranju ovog prava primjenjivati zakonske odredbe o proaktivnom objavljivanju.

Prijedlog Instituta alternativa - Dopuniti mjere za isti cilj:

- Usvojiti podzakonska akta u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.
- Obezbijediti veća finansijska sredstva za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
- Popunjavati mjesta u Agenciji predviđena za rad na poslovima iz oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Obrazloženje: Agencija za zaštitu ličnih podataka je početkom primjene Zakona (18. februar 2013. godine) postala Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Međutim nije dobila adekvatnu podršku od Vlade za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Naime, budžet Agencije za 2013. godinu je za skoro 20% manji nego 2012. a novim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama joj je dato u nadležnost da odlučuje u žalbenom postupku u slučaju povrede prava na pristup informacijama čime su njene nadležnost značajno uvećane. Instituta alternativako je Minsitarstvo finansija je dalo saglasnost za zapošljavanje 2 lica u Agenciji za rad na poslovima u oblasti slobodnog pristupa informacijama, još uvijek nije niko zapošljen. Odgovarajući podzakonski akti za primjenu zakona o slobodnom pristupu informacijama takođe nisu usvojeni.

Mjera/Aktivnost br. 2.1.6.1: Usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama

Prijedlog Instituta alternativa:

Izmijeniti rok na IV kvartal 2013.

Obrazloženje: Kao rok za usvajanje izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama neophodno je navesti IV kvartal 2013. godine jer je to rok koji je predviđen Planom rada Vlade za 2013. godine. S obzirom na to da neophodne izmjene Zakona treba da idu i u pravcu ispunjavanja preporuke Evropske komisije da se mora osnažiti sistem kontrole javnih nabavki i nadzor nad primjenom dodijeljenih ugovora, samo na taj način se može ići u pravcu stvarnog unapređenja kontrole, bez odlaganja usvajanja neophodnih zakonskih izmjena.

Prijedlog Instituta alternativa:

Izmjenama i dopunama zakona predvidjeti i:

- Izmjene načina imenovanja predsjednika i članova Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (imenovanje od strane Skupštine)
- Obavezu da, pored godišnjeg izvještaja o radu, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki dostavlja i posebne izvještaje Skupštini, odnosno nadležnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Mjera/Aktivnost br. 2.1.6.2.: Donijeti podzakonski akti za sprovođenje novih rješenja u Zakonu o javnim nabavkama

Prijedlog Instituta alternativa: Izmijeniti rok na II kvartal 2014.

Obrazloženje: U skladu sa neophodnom promjenom roka za usvajanje izmjena dopuna Zakona o javnim nabavkama, neophodno je izmijeniti i rok za pripremu podzakonskih akata, tj. šest mjeseci nakon usvajanja Zakona (koji će predvidjeti ovu dinamiku usvajanja podzakonskih akata).

Mjera/Aktivnost br. 2.1.6.3: Ojačani kapaciteti nadležnih organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora kroz povećanje broja ovlašćenih službenika i povećanja broja inspekcijskih kontrola

Prijedlog Instituta alternativa: Izmijeniti rok na III kvartal 2013. – kontinuirano

Obrazloženje: S obzirom na to da se ovom mjerom želi postići bolja kontrola nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora, kao rok za unapređenje kapaciteta nadležnih institucija ne može se predvidjeti 2016. godina. Odsjek za javne nabavke u Upravi za inspekcijske poslove ima samo jednog inspektora i unapređenje kapaciteta ovog Odsjeka treba da bude prioritarno.

Planom nije definisano na koji način će Uprava za javne nabavke učestvovati u ovoj inspekcijskoj kontroli ako se uzme u obzir da je inspektor za javne nabavke «izmješten» iz ove institucije nakon objedinjavanja inspekcijskog nadzora u julu 2012. godine.

Mjera/Aktivnost br. 2.1.6.4: *Pratiti unapređenje sistema javnih nabavki kroz godišnji izvještaj o javnim nabavkama UJN*

Prijedlog Instituta alternativa: Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama neophodno je predvidjeti razmatranje godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama u Skupštini

Obrazloženje: Instituta alternativako je akcenat u indikatorima stavljen na one djelove godišnjeg izvještaja koji se odnose na inspekcijski nadzor, mehanizam praćenja unapređenja sistema javnih nabavki kroz ovaj izvještaj je postojao i do sada, te ga je neohodno ojačati obavezom razmatranja u Skupštini, odnosno nadležnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

U pravcu jačanja kontrole sprovođenja dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama neophodno je predvidjeti sledeće mjere/aktivnosti:

- Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki treba da detaljno informiše javnost o rezultatima kontrole postupaka javnih nabavki iznad 500. 000 eura.

2.1.8. OJAČATI ULOGU SKUPŠTINE U BORBI PROTIV KORUPCIJE KROZ INTENZIVIRANJE KONTROLE IZVRŠNE VLASTI. SKUPŠTINA BI, PRILIKOM PREISPITIVANJA I UNAPREĐIVANJA PRAVNOG OKVIRA, POSEBNU PAŽNJU TREBALA TAKOĐE POSVETITI PITANJIMA VEZANIM ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE. OSIGURATI TEMELJAN SISTEM INTEGRITATA U SKUPŠTINI.

Prijedlog Instituta alternativa - Nova mjere:

- ✓ Usvojiti Zakon o izmjena i dopunama Zakona o parlamentarnoj istrazi o time osnažiti kontrolnu funkciju Skupštine Crne Gore.

Amandmani na Zakon moraju uključiti usvajanje sledećih odredbi:

- kaznene odredbe za neodazivanje na poziv Anketnog odbora, nedostavljanje informacija i lažno svjedočenje;
- usvajanje odredbe kojom će se dati pravnog osnov za pozivanje građana da svjedoče pred Anketnim odborom;
- usvajanje odredbe kojom će se omogućiti dostavljanje informacija i dokumentacije od građana koji imaju podatke kojima se može rasvijetliti predmetno pitanje.
- Usvajanje odredbe kojom će se omogućiti opoziciji proporcionalno učešće u odlučivanju o uzimanju izjava, kako bi se osigurao minimum prohodnosti opozicionih prijedloga o pozivanju lica.
- propisivanje obaveze da predsjednik Anketnog odbora, u komunikaciji sa članovima Odbora, pripremi izvještaj koji će se razmatriti u Anketnom odboru.
- propisivanje tehničkog postupka sprovođenja saslušanja, na način da se članovima Odbora omoguće dva kruga postavljanja seta pitanja, sa mogućnošću komentara odgovora lica koje se saslušava.

Nadležni organ: Vlada i Skupština CG;

Indikator uspjeha: Utvrđeni i usvojeni amandmani na Zakon o parlamentarnoj istrazi.

Obrazloženje: U pravcu jačanja parlamentarne istrage kao najznačajnijeg i najzahtjevnijeg kontrolnog mehanizma, potrebno je, u prvom redu, unaprijediti pravni okvir za njenu primjenu. Parlamentarna istraga o aferi Telekom, što je slučaj moguće korupcije, je pokazala da postoje brojni nedostaci u sprovođenju ovog kontrolnog mehanizma koji ga onemogućavaju da da konkretne rezultate. Zato je neophodno usvojiti gore predložene izmjene i dopune Zakona o parlamentarnoj istrazi.³

³ Detaljnije obrazloženje – analiza Instituta alternativa „Istraga afere Telekom u Skupštini – Nerealna očekivanja i realna ograničenja“.

Dostupno na: <http://institut-alternativa.org/istraga-afere-telekom-u-skupstini-nerealna-ocekivanja-i-realna-ogranicenja/>

Mjera 2.1.8.1: Obezbijediti efikasnu primjenu svih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore

Komentar Instituta alternativa: Indikatore ostvarenih rezultata ove mjere, budući da se ona odnosi na efikasnu primjenu svih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore, osim broja predloženih i usvojenih zaključaka, treba dopuniti i **brojem implementiranih zaključaka Skupštine Crne Gore na osnovu prethodno precizno određenih kriterijuma.**

Obrazloženje: Instituta alternativako je korišćenje kontrolnih mehanizama češće nego u ranijem periodu, samo pokretanje parlamentarne istrage ili kontrolnog saslušanja nije pokazatelj efikasnosti primjene ovih mehanizama, u slučaju izostavljanja vođenja evidencije o broju implementiranih zaključaka. Takođe, i u ovom dijelu je Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine je napredniji, jer predviđa uspostavljanje sistema za praćenje primjene zaključaka koji su usvojeni od strane Skupštine i/ili radnih tijela.

Mjera 2.1.8.2: Pratiti postupanje državnih organa po predstavkama građana upućenih skupštinskom Odboru za antikorupciju

Komentar Instituta alternativa - Dopuna Indikatora: Kao indikator ostvarenih rezultata treba uvesti i pravovremeno objavljivanje predstavki, izjašnjenja državnih organa i vrste aktivnosti koje su preduzete po predstavkama građana od strane državnih organa na sajtu Skupštine Crne Gore odmah po njihovom dostavljanju Odboru za antikorupciju.

Obrazloženje: Objavljivanjem ovih informacija bi javnost i podnosioci predstavki osim kvantitativnih podataka, stekli kvalitetniji i pravovremeni pristup aktivnostima državnih organa koje su preduzete po predstavkama. Dodatno, objavljivanje takvih informacija na sajtu bi unaprijedilo transparentnost rada Skupštine i organa izvršne vlasti.

Mjera 2.1.8.3: Pripremiti Izvještaj o radu Odbora za antikorupciju

Prijedlog Instituta alternativa: Potrebno je predvidjeti da godišnji izvještaj o radu Odbora za antikorupciju sadrži i **informacije o zaključcima, preporukama i predlozima, koji su u ime ovog Odbora, bili predstavljeni Nacionalnoj komisiji za praćenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i evidenciju o zaključcima, preporukama i predlozima ovog radnog tijela koji su implementirani u praksi.**

Obrazloženje: Uvođenjem ovih indikatora ostvarenih rezultata rada Odbora za antitkorupciju, bile bi omogućene preciznije informacije o generalnoj saradnji triju grana vlasti u Crnoj Gori (zakonodavne, izvršne i sudske) u borbir protiv korupcije i organizovanog kriminala budući da Nacionalna komisije okuplja predstavnike svake od njih. Takođe, bilo bi omogućeno mjerenje uticaja antikorupcijskog skupštinskog radnog tijela, kroz praćenje implementacije njegovih preporuka, zaključaka i predloga. Nacrt akcionog plana predviđa da jedan od indikatora rada ovog Odbora bude broj lica protiv kojih su pokrenuti odgovarajući postupci kao posljedica korišćenja kontrolne funkcije Skupštine, što nije dovoljno za stvaranje potpune informacije o učincima novog radnog tijela i time je samo djelimično prepoznata potreba za stvaranjem opipljivih rezultata njegovog rada.

2.2. Represivne radnje protiv korupcije

PODCILJ 2: OBEZBJEĐENJE ODGOVARAJUĆIH RESURSA SVIM ISTRAŽNIM ORGANIMA KOJI SU UKLJUČENI U BORBUNO PROTIV KORUPCIJE UZDIŽUĆI TAKO PREDMETE KORUPCIJE NA NIVOU PRIORITETNIH. PREISPITATI DEFINICIJU „KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU“ U SVIJETLU NADLEŽNOSTI SPECIJALIZOVANOG ODJELJENJA PRI VRHOVNOM DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

PODCILJ 5: OBEZBIJEDITI POTREBNE OBUKE, DOBRO OBUČENO OSOBLJE I MEĐUNARODNU RAZMJENU ZNANJA KAKO BI SE OMOGUĆILA EFIKASNA I REDOVNA PRIMJENA SAVREMENIH ISTRAŽNIH METODA. SLIČNA OBUKA MORA SE OBEZBIJEDITI I ZA SUDSKE ORGANE

Komentar Instituta alternativa:

Značajan broj mjera u dva gore navedena podcilja je posvećen obezbjeđivanju resursa i obuke za unapređenje primjene mjera tajnog nadzora, ali je ono što je ključno za unapređenje primjene MTN, a to je UNAPREĐENJE NADZORA NAD PRIMJENOM MTN – potpuno izostavljeno. Kvalitet primjene mjera tajnog nadzora s ciljem dokazivanja krivičnih djela, ne zavisi samo da resursa i obuke već i od temeljnog nadzora nad primjenom ovih mjera, posebno imajući u vidu podložnost zloupotrebi.⁴

Prijedlog podcilja: Unaprijediti nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora

Prijedlog mjera za novi podcilj:

- ✓ Usvajati godišnji izvještaj o pokrenutim disciplinskim i krivičnim postupcima za utvrđene propuste u primjeni MTN nakon uklanjanja materijala prikupljenog primjenom MTN iz sudskih spisa tokom istrage i glavnog sudskog pretresa.
- ✓ Ustanoviti centralizovan sistem za preuzimanje podataka prikupljenih primjenom MTN za ANB i Upravu policije, koji će reagovati kada se zatraže podaci o licu nad kojim su već primjenjivane MTN, što će biti signal za obavještajnu ili bezbjednosnu službu da se iskoordiniraju i razmijene informacije o bezbjednosno interesantnim licima.
- ✓ Izmjenama i dopunama člana 26 Zakona o tajnosti podataka omogućiti unutrašnjoj kontroli policije pristup tajnim podacima potrebnim za vršenje njihovih ovlaštenja bez dozvole za pristup tajnim podacima.
- ✓ Stvoriti tehničke pretpostavke koje će unutrašnjoj kontroli policije omogućiti da vrši kontinuirani nadzor nad primjenom MTN.
- ✓ Izmjeniti i dopuniti Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane kojim će se unaprediti izvještavanje Skupštine Crne Gore o primjeni MTN dostavljanjem posebnih izvještaja državnih organa o mjerama tajnog nadzora koje se primjenjuju u krivičnom postupku. Konkretnije:

potrebno je centralizovati ukupno vršenje parlamentarnog nadzora nad primjenom MTN u krivičnom postupku i dostavljati sve potrebne informacije, kojima raspolažu VDT, sudovi i Uprava policije, Odboru za bezbjednost i odbranu kako bi mogao kvalitetno da vrši nadzor nad primijenjenim mjerama. Odnosno, izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane odrediti da:

1) Vrhovni državni tužilac priprema poseban izvještaj o radu državnog tužilaštva u vezi sa primijenjenim MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

⁴ Detaljnije obrazloženje – analiza Instituta alternativa „Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – Zapostavljena kontrola“. Dostupno na: http://medInstituta_alternativa.institut-alternativa.org/2012/10/institut_alternativa-mjere-tajnog-nadzora-u-krivicnom-postupku.pdf

-broj prijedloga istražnim sudijama za primjenom MTN po vrstama,
-broj odobrenih prijedloga,
-broj prijedloga za produženje mjere,
-broj predmeta u kojima su primijenjene MTN,
-broj primljenih prijedloga i odobrenih mjera Upravi policije da primijeni MTN,
-broj lica nad kojima su primijenjene MTN i vrstu mjere,
-broj procesuiranih lica na osnovu dokaza pribavljenih MTN,
-krivična djela za koja se lica terete,
-broj započetih krivičnih postupaka na osnovu prikuljenih informacija primjenom MTN,
-broj pravosnažnih odluka zasnovanih dijelom na informacijama prikupljenih primjenom MTN,
-informaciju o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.

2) Sudski savjet priprema poseban izvještaj o radu sudova u vezi sa primjenom MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

- broj odobrenih MTN po vrstama,
- broj lica prema kojima su mjere određene,
- za koji vremenski period su mjere određene,
- broj predmeta u kojima su mjere određene,
- broj odobrenja za produženje mjere,
- broj usmenih naredbi da se primijene mjere,
- broj slučajeva primjene mjere koji su rezultirali pokretanjem postupka i procesuiranjem lica,
- u slučajevima nepokretanja krivičnog postupka: broj lica koja su obaviještena da su bila pod mjerama tajnog nadzora i broj onih koji su imali uvid u materijal prikupljen primjenom mjera,
- broj pravosnažnih odluka donesenih dijelom zahvaljujući dokazima prikupljenim primjenom MTN,
- informacija o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.

3) Uprava policije priprema poseban izvještaj o primijenjenim MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

-broj naredbi da se primijene MTN po vrstama,
-vremenski period primjene mjera,
-broj naredbi za produženje mjere,
-broj lica nad kojima su primijenjene mjere,
-broj odbijenih prijedloga za primjenu mjera,
-broj pojedinačnih krivičnih djela za koja su mjere bile određene,
-iznos finansijskih sredstava utrošenih za sprovođenje MTN,
-broj slučajeva u kojima su mjere naređene,
-informacija o nesprovedenim mjerama; o mjerama započetim prije dobijanja pismenog naloga; o utvrđenim nepravilnostima u sprovođenju mjera nadzora u pojedinačnim slučajevima ili eventualnim žalbama,
-informacija o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.⁵

⁵ Detaljnije obrazloženje: analiza Instituta alternativa „Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – Zapostavljena kontrola“. Dostupno na: http://medInstituta_alternativa.institut-alternativa.org/2012/10/institut_alternativa-mjere-tajnog-nadzora-u-krivicnom-postupku.pdf

Oblast: TEMELJNA PRAVA

CILJ 3.3. UNAPRJEĐENJE USLOVA U ZATVORIMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREPORUKE KOMITETA ZA SPREČAVANJE MUČENJA, NEČOVJEČNOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA ILI KAŽNJAVANJA (CPT-A)

Mjera 3.3.21: Implementacija Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu

Prijedlog Instituta alternativa:

Dopuna mjere 3.3.21 tako da glasi: *Implementacija i monitoring primjene Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.*

Rezultate mjere dopuniti tako da pored navedenog sadrže i: *broj potpisanih sporazuma o saradnji sa NVO sektorom u cilju praćenja primjene Zakona i učešća u reintegraciji i resocijalizaciji lica na uslovnoj slobodi i izdržavaoca kazne rada u javnom interesu.*

Obrazloženje: Kao što je za Zakon o izvršenju krivičnih sankcija predviđeno potpisivanje sporazuma o saradnji u cilju monitoringa primjene Zakona u zatvorskim jedinicama, važno je predvidjeti i učešće predstavnika nevladnog sektora da svojim radom i iskustvom doprinosi promociji i daljem unapređenju sistema alternativnog kažnjavanja u Crnoj Gori.

Mjera 3.3.27. Usvojiti novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti

Prijedlog Instituta alternativa: Izmjena procjene uticaja: *Izveštaj Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima – dio koji se odnosi na socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu Zavoda „Komanski most“.*

Obrazloženje: Procjena uticaja mjere i sama mjera nisu na jasan način povezani, jer su „godišnje informacije o sprovođenju Strategije za integraciju lica sa invaliditetom“ zapravo izvještaji o sprovođenju godišnjeg akcionog plana koji prate Strategiju. Podsjetićemo da su sve ustanove obavezne da godišnje izvještaje o radu šalju Ministarstvu rada i socijalnog staranja, te da Ministarstvo na osnovu izvještaja svih ustanova sastavlja godišnji izvještaj o radu koji sadrži i informaciju o primjeni zakona u tim ustanovama.

CILJ BR. 3.8.1. POBOLJŠATI PRIMJENU PRAVA DJECE, UKLJUČUJUĆI JAČANJE RELEVANTNIH SAVJETA I NASTAVAK DEINSTITUCIONALIZACIJE GDJE JE TO MOGUĆE

Mjera br. 3.8.1.2. Donošenje novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti kojim će biti regulisani mehanizmi stručnog nadzora nad radom ustanova socijalne i dječije zaštite, kao i inspekcijski nadzor.

Komentar Instituta alternativa: Potrebno je usaglasiti rokove za usvajanje Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti u Akcionom planu, jer se naizmjenično pominju jul i oktobar 2013. godine. Podsjećamo da je prijedlog Zakona već u skupštinskoj proceduri i izglasan za usvajanje od strane skupštinskih radnih tijela. Takođe, institut socijalne inspekcije koja će vršiti nadzor nad ustanovama socijalne i dječije zaštite i drugim pravnim i fizičkim licima koji obavljaju poslove socijalne zaštite, će biti regulisana posebnim podzakonskim aktom koji će se prema predlogu Zakona donijeti u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, što treba imati u vidu prilikom definisanja rokova.

CILJ BR.3.8.2. POBOLJŠATI ZAŠTITU I PRIMJENU PRAVA LICA SA INVALIDITETOM, UKLJUČUJUĆI JAČANJE RELEVANTNIH SAVJETA I NASTAVAK DEINSTITUCIONALIZACIJE GDJE JE TO MOGUĆE

Komentar Instituta alternativa: U opisu trenutnog stanja u Akcionom planu se pominje **Savjet za brigu o licima sa invaliditetom**, koji je po drugi put **ukinut** 18. aprila 2013. godine odlukom Vlade. U akcionom planu se pominje da je ovo tijelo osnovano „u cilju praćenja implementacije novih zakonskih okvira i unaprjeđenja institucionalnog sistema“ jer u radu ovog tijela učestvuju predstavnici Vlade i NVO. Smatramo da je ukidanje ovog tijela šteti procesu deinstitucionalizacije i otvorenosti državnih institucija za dijalog o problemima najbrojnije osjetljive kategorije stanovništva u Crnoj Gori.

Prijedlog novih mjera u okviru ovog cilja: *Usvojiti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.*

Obrazloženje: Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji je u skupštinskoj proceduri od 6. 02. 2013. godine⁶, a predložila ga je grupa poslanika.

Prijedlog novih mjera u okviru ovog cilja: *Usvojiti Zakon o socijalnim kooperativama.*

Obazloženje: Ministarstvo rada i socijalnog staranja radi na Nacrtu Zakona o socijalnim kooperativama⁷ koji ima za cilj da olakša pristup osobama sa invaliditetom tržištu rada pod posebnim uslovima. Nejasno je zašto donošenje ovog Zakona nije uvršteno kao posebna mjera, Instituta alternativako je riječ o aktivnosti na čijoj se realizaciji radi, a koja ima za cilj unapređenje položaja osoba sa invaliditetom.

Prijedlog novih mjera: *Usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije o zapošljavanju i razvoju ljudskih resursa (2012 – 2015) za 2014 godinu, na predlog Zavoda za zapošljavanje odnosno Ministarstva rada i socijalnog staranja.*

Obrazloženje: Za sprovođenje Strategije o zapošljavanju i razvoju ljudskih resursa usvojen je akcioni plan za 2013. godinu koji sadrži niz aktivnosti koje se, između ostalog, odnose i na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje teže zapošljivih lica. Kako je profesionalna rehabilitacija osoba sa invaliditetom mehanizam obezbjeđenja pristupa osnovnom ekonomskom pravu-pravu na rad, donošenje akcionog plana za 2014. godinu u cilju sprovođenja Strategije je potrebno uvesti kao posebnu mjeru Akcionog plana za poglavlje 23.

⁶ <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=2816>

⁷ <http://www.gov.me/naslovna/vijesti-iz-ministarstava/113856/JAVNI-POZIV-Predlog-zakona-o-socijalnim-kooperativama.html>

Cilj 3.10. 1. PREDUZETI KONKRETNE MJERE DA BI SE SPRIJEČILA DISKRIMINACIJA MANJINA, OSIGURATI DALJU REGISTRACIJU RAE POPULACIJE, KAO I NJIHOV JEDNAK PRISTUP EKONOMSKIM I SOCIJALNIM PRAVIMA I NJIHOVU ODGOVARAJUĆU ZASTUPLJENOST U DRŽAVNIM ORGANIMA.

Posebnu pažnju treba obratiti na poboljšanje uslova života najsiromašnijeg dijela RAE populacije

Mjera 3.10.1.8. Uraditi analizu normativnog okvira za rad Fonda za ostvarivanje i zaštitu prava manjina

Prijedlog Instituta alternativa:

Izbrisati iz rezultata ove mjere stavku o izmjenama normativnog okvira u skladu sa analizom tako da ostane samo tekst: urađena analiza.

Nakon mjere 3.10.1.8 potrebno je dodati posebnu mjeru: *Izmjene Zakona o ljudskim i manjinskim pravima u skladu sa preporukama iz analize normativnog okvira*

Obrazloženje prijedloga: Cilj analize normativnog okvira je da omogući niz preporuka od značaja za unapređenje rada Fonda za ostvarivanje i zaštitu prava manjina. U zavisnosti od rezultata analize pristupiće se izmjenama Zakona o ljudskim i manjinskim pravima i nizu drugih akata kojima se reguliše rad Fonda, što predstavlja odvojenu aktivnost za koju je posebno potrebno definisati rokove.

Mjera 3.10.1.17. Sprovesti informativne kampanje o pravima i obavezama u oblasti zapošljavanja

Informativni razgovori za novoprijavljena lica na biroima rada

Informaciono -motivacioni seminari (radionice)

Prijedlog Instituta alternativa - Izmjena aktivnosti *Informaciono-motivacioni seminari (radionice)*. Umjesto ove predložimo da se ova aktivnost preformuliše tako da glasi: *Pokretanje projekata i programa koji imaju za cilj podsticanje motivacije i unapređenje znanja i vještina pripadnika RAE populacije za uključivanje na tržište rada.*

Obrazloženje: Kako je kao nadležan za sprovođenje aktivnosti predložene mjere prepoznat i NVO sektor, potrebno je da i projekti i programi aktivne politike zapošljavanja koje sprovodi NVO sektor uz podršku Zavoda za zapošljavanje, budu uvršteni u mehanizme unapređenja informisanosti RAE populacije o mogućnostima uključivanja na tržište rada, jer je isti u praksi najviše i zastupljen.

Prijedlog Instituta alternativa - Dopuna aktivnosti: *Informativni razgovori sa poslodavcima u vezi subvencionisanja zapošljavanja pripadnika RAE populacije*

Obrazloženje: Poboljšanje informisanosti o pravima i obavezama RAE populacije zahtijeva i dodatne napore na poboljšanju informisanosti poslodavaca koji bi ovu populaciju zaposlili. Stoga je predložena dopuna aktivnosti.

Prijedlog Instituta alternativa - Dopuna rezultata: *Broj pripadnika RAE populacije uključenih u programe aktivne politike zapošljavanja; broj programa i projekata aktivne politike zapošljavanja; Broj poslodavaca koji izraze interesovanje za zapošljavanje pripadnika RAE populacije, Broj odobrenih subvencija, Broj zaposlenih pripadnika RAE populacije.*

Obrazloženje: Rezultati predviđenih aktivnosti su mnogo veći od nabrojanih u Akcionom planu jer sprovedene aktivnosti imaju za cilj da povećaju popularnost programa aktivne politike zapošljavanja, kao i mogućnosti pripadnika RAE populacije da se uključe na tržište rada. Ovo se može mjeriti brojem odobrenih subvencija i brojem zaposlenih pripadnika RAE populacije na godišnjem nivou.

Prijedlog Instituta alternativa - Indikatori uticaja: *Unaprijeđena informisanost pripadnika RAE populacije o pravima i obavezama u oblasti zapošljavanja; Veće uključivanje RAE populacije u programe aktivne politike zapošljavanja i olakšan pristup tržištu rada, poboljšana informisanost poslodavaca o beneficijama zapošljavanja RAE populacije, povećanje stope zaposlenosti RAE populacije.*

Obrazloženje: Rezultati navedenih aktivnosti ukazuju na uticaj koji se očekuje od realizacije ovih aktivnosti ostvariti, a to je unaprjeđenje uključenosti RAE populacije na tržištu rada i njihovog socio-ekonomskog položaja, što je potrebno navesti.

Mjera 3.10.1.25. *Organizovati informativne kampanje u romskim i egipćanskim naseljima o pravima i načinu ostvarivanja socijalne i dječije štite*

Prijedlog Instituta alternativa: Pored navedenih rezultata potrebno je iste dopuniti sa : *broj učesnika radionica na godišnjem nivou u svakom naselju.*

Obrazloženje: Broj održanih radionica ne ukazuje na uspjeh sprovođenja mjere, dok će broj učesnika kontinuirano ukazivati na njihovu zainteresovanost za radionice i na to da li je realizacijom planiranih aktivnosti ostvaren napredak.

Mjera 3.10.1.28. Organizovati edukacije za mlade pripadnice nacionalnih manjina i Romkinje kako bi se osnažile za bavljanje politikom.

Prijedlog Instituta alternativa:

Dopuna rezultata: Uz broj polaznica obuka na vesti i sljedeće: broj pripadnica manjina koje su se počele aktivno baviti politikom.

Obrazloženje: Podatak o broju pripadnica nacionalnih manjina koje su počele da se bave politikom je podatak koji ukazuje i na uspjeh obavljenih obuka, pa ga je potrebno uvrstiti u rezultate. Sa druge strane, ovaj podatak treba da bude dostupan u godišnjem izvještaju o radu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Zavoda za zapošljavanje (koji predstavlja sastavni dio izvještaja o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva rada i socijalnog staranja).

Mjera 3.10.1.33. *Uspostaviti saradnju sa lokalnim samoupravama na polju izrade i sprovođenja lokalnih akcionih planova za Rome i Aškalije*

Prijedlog Instituta alternativa:

Dopuna rezultata: Umjesto „uspostavljena saradnja sa lokalnim samoupravama“ navesti „imenovani članovi radne grupe koja će raditi na izradi i monitoringu sprovođenja lokalnog akcionog plana; uspostavljena saradnja sa svim relevantnim lokalnim akterima u ovoj oblasti“

Obrazloženje: U izradu lokalnih akcionih planova treba da budu uključeni svi lokalni akteri koji se bave zaštitom prava i unapređenjem položaja pripadnika RAE populacije. Njihovim uključivanjem bi se sagledavanjem potreba ove populacije na lokalnom nivou sa više aspekata (zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje, stanovanje i sl.) multidisciplinarnim pristupom izrađivali lokalni planovi koji najviše odgovaraju potrebama pripadnika RAE. Samim tim, kao rezultat aktivnosti nije samo unaprijeđena saradnja MLJMP sa lokalnom samoupravom, već sa svim relevantnim akterima koji se bave zaštitom prava RAE populacije.