

## Monitoring i evaluacija vladavine prava u Crnoj Gori

Informacija za medije

Utorak, 8. Novembar 2016. godine

### 1. Reforma pravosuđa

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 postavlja relativno dobro ciljeve reforme<sup>1</sup> i mjere predviđene AP se sprovode planiranom dinamikom. Za 2016. godinu je ostalo još samo 13 mjera za realizaciju i uglavnom se ne odnose na ključne prioritete. Pod okriljem Strategije, prethodnih nekoliko godina su karakterisale intenzivne zakonodavne aktivnosti, usvajanje velikog broja podzakonskih akata, zapošljavanje sudija, tužilaca, stručnih i tehničkih lica, treninzi i obuke, osnivanje novih institucija i uvuđenje novih pravnih instituta. Međutim, problemi identifikovani na samom početku reforme ostaju izazov, zbog čega je potrebno kreirati nove mjere koje će se odlučnije pozabaviti problemima koji se tiču odgovornosti, nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa. S tim u vezi, u prvom redu mislimo na ključne poluge za uticaj na pravosuđe i probleme u vezi sa:

- imenovanjem i napredovanjem sudija i državnih tužilaca,
- unapređenjem transparentnosti u vezi sa ocjenjivanjem,
- krivičnom, disciplinskom i etičkom odgovornošću,
- kao i racionalizacijom pravosudne mreže.

Zašto baš ove probleme naglašavamo?

1) Slučaj u kojem je Upravni sud u septembru ove godine odbio tužbu kandidatkinje koja nije izabrana za sudiju Upravnog suda opravdano otvara pitanje da li će diskreciono odlučivanje o imenovanju sudija i dalje imati primat u odnosu na reference i ostvarene rezultate. Naime, u obrazloženju svoje odluke, Upravni sud kaže da to što je tužilja imala više bodova ne znači da mora da bude izabrana već **“da Sudski savjet ima široko ovlaštenje da izvrši procjenu svih parametara za izbor sudija i da određenima da prednost”**. Ovo je protivno svim pokušajima reforme da se uvede zapošljavanje zasnovano na objektivnim kriterijumima. Ono što nas zabrinjava je što nisu javno dostupni podaci o svim oglasima i konkursima (javnim i internim), o broju prijavljenih kandidata, bodovne liste kao i obrazloženja odluka o izboru za sve konkurse a posebno kada su u pitanju diskrecione odluke.

2) Nakon zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, ključno za profesionalnost institucija i kvalitet rada je objektivno ocjenjivanje i mjerenje radnog učinka. Međutim, **ocjene državnih tužilaca u pilotiranom tužilaštvu (ODT Cetinje) nisu javno dostupne**. Iako je IA tražio anonimizirana obrazloženja ocjena sa ciljem da se upozna sa kvalitetom procesa ocjenjivanja, **stav Tužilačkog savjeta je da rukovodilac i tužioci ne bi bili zaštićeni anonimizacijom te da preovladava “interes privatnosti državnih**

---

<sup>1</sup> Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa, jačanje efikasnosti pravosuđa, crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa, jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe i razvoje pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa.

tužilaca” kao i da su ocjene lični podaci pa pristup podacima nije odobren. Obrazloženja ocjena zaposlenih u drugim državnim organima u Crnoj Gori je moguće dobiti putem slobodnog pristupa informacijama. IA je u vezi sa ovim pitanjem podnio žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama 2. septembra ove godine, međutim, Agencija još uvijek nije donijela odluku o žalbi.

3) A kada je u pitanju odgovornost, kao drugi prioritet koji Evropska komisija posebno naglašava kada je u pitanju reforma pravosuđa u Crnoj Gori, stanje je isto kao i prije zakonodavne reforme 2015. god – odgovornih uglavnom nema ili svi rade besprekorno. Naime, **od usvajanja novih zakona, nije bilo krivične odgovornosti niti izrečenih disciplinskih sankcija ni sudijama ni državnim tužiocima, a u izvještajnom periodu Etičke komisije su konstatovale da su ukupno jedan sudija i dva tužioca prekršili Kodeks etike.** Strategije i AP predviđaju aktivnosti za upoznavanje građana sa mogućnostima za pokretanje postupaka protiv sudija i tužilaca. Međutim **potrebno je da se ovi mehanizmi u većoj mjeri koriste i od samog menadžmenta odnosno da predsjednici sudova i rukovodioci tužilaštava koji bolje poznaju norme od građana koriste ove instrumente za utvrđivanje odgovornosti za uočene nedostatke. Time bi se promovisala kultura odgovornosti a takva praksa bi doprinijela i većem povjerenju građana u pravosudni sistem.**

4) Iako je racionalizacija pravosudne mreže reformski projekat koji se aktivno sprovodi od 2013. godine, u 2016. godini: “Crna Gora ima najveći odnos broja sudija prema broju stanovnika i iznad prosjeka odnos broja zaposlenih i sudija u poređenju sa 26 zemalja EU za koje je CEPEJ dostavila podatke” – navodi se u Strategiji upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu koju je Vlada usvojila 11. jula 2016. godine. **Pravosudni sektor zapošljava gotovo 1,800 osoba u 44 institucije, ne brojeći prekršajne sudove koji su nedavno vraćeni u pravosudnu mrežu. Međutim, tendencija je stalnog zapošljavanja novih kadrova i brojne mjere u strateškom okviru se odnose upravo na tu vrstu jačanja institucija. Iako su u pravosudni sistem uvedeni npr. notari i javni izvršitelji – to se nije odrazilo na smanjenje broja zaposlenih u sudstvu iako je dio nadležnosti prenesen na njih. Stoga je potrebna odlučna i konzistentna politika racionalizacije koja će napraviti balans između potrebe za novim kadrovima i problema prekobrojnosti pravosudnog sektora.**

## 2. Izazovi dobrog upravljanja i reforma javne uprave

**Uprkos određenim pomacima u transparentnosti institucija tokom Vlade izbornog povjerenja, nedovoljna dostupnost informacija o javnim finansijama predstavlja jednu od crnih rupa upravljanja u Crnoj Gori.**

Proaktivno objavljivanje određenih informacija od strane tzv. opozicionih ministara, kao što su ugovori i aneksi na ugovore o javnim nabavkama, isplate dnevnica i bonusa na plate, je dobra praksa, koja bi trebalo da bude standard u našoj upravi. Međutim, i u izbornoj godini, ostali smo uskraćeni za neke ključne informacije o potrošnji državnog budžeta.

Način na koji se troši budžetska rezerva je tajan. Mi ne znamo kome je i na osnovu kojih kriterijuma isplaćeno preko 62 miliona eura iz budžetske rezerve od 2012. godine naovamo.

# institut alternativa

Informacija o stanju javnih finansija u crnogorskim opštinama je takođe proglašena tajnom.

Primjena ugovora o reprogramu duga, koje je potpisalo Ministarstvo finansija sa 16 opština, nailazi na brojne probleme. Samo mali broj opština u velikoj mjeri ispunjava obaveze iz ugovora, a smanjenje broja zaposlenih za sada je daleko od zacrtanih ciljeva. Prema Informaciji koju je Vlada objavila u julu, za prvih pet mjeseci ove godine, opštine na koje se primjenjuje ugovorne obaveze su raspisale oglase za 155 izvršilaca bez saglasnosti Ministarstva finansija.

**Saradnja Vlade i nevladinih organizacija je jedna od oblasti u kojoj smo najviše nazadovali. Zanemarivanje nevladinih aktera je i jedno od glavnih obilježja pregovora Crne Gore za Evropskom unijom.**

Ovakvoj ocjeni umnogome doprinosi i nefunkcionalnost Savjeta za razvoj nevladinih organizacija, čiji je rad blokiran od jula zbog bojkota od strane NVO predstavnika. Takođe, neophodne izmjene zakonodavnog okvira još uvijek se čekaju, naročito u dijelu procedura i kriterijuma za finansiranje projekata nevladinih organizacija iz državnog budžeta. Dodatno, sama Vlada je u analizi efekata Strategije za razvoj nevladinih organizacija priznala da primjenom ovog dokumenta nije unaprijeđen ambijent za djelovanje civilnog društva.

Uloga nevladinih aktera u nadgledanju pregovora sa Evropskom unijom i usklađivanju naših zakona i praksi sa EU standardima je degradirana. Izvještaji ekspertskih misija EU nijesu javno dostupni, što Vladi omogućava izgovor za donošenje odluka i primjenu politika uz ignorisanje preporuka civilnog društva.

Savjet za vladavinu prava, tijelo formirano sa ciljem nadgledanja napretka u poglavljima 23 i 24, nastavlja da funkcioniše bez NVO predstavnika. Ovo tijelo preuzima primat nad radnim grupama, čiji rad se svodi na razmatranje tehničkih izvještaja o napretku u poglavljima, koji nisu usmjereni na rezultate i na krajnji ishod reformi.

**Reforma javne uprave, iako jedan od tri glavna stuba proširenja Evropske unije, je u stagnaciji.**

Strategija reforme javne uprave za period do 2020. godine usvojena je tek krajem jula ove godine, sa skoro godinu dana zakašnjenja. Ciljevi koje postavlja nisu dovoljno ambiciozni niti praćeni indikatorima koji će omogućiti stvarno mjerenje napretka reforme. Primjena Zakona o upravnom postupku, od kojeg se očekuje da pojednostavi pružanje upravnih usluga, dva puta je odložena i njen početak očekuje se tek u julu naredne godine. Izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi takođe su još na čekanju, što se negativno odražava na važnu oblast zapošljavanja na lokalnom nivou. Shodna primjena propisa sa državnog nivoa na ovu oblast, naime, pokazala se nemogućom.

**U načelu, uspostavljanje sistema zasluga i depolitizacija, su oblasti u okviru reforme javne uprave u kojima je ostvaren najmanji napredak.**

Radna grupa za izmjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima radi duže od godinu dana bez uspjeha da reformiše oblast, čak i uz tendencije da se regulacija određenih procedura unazadi.

Raskol u vladajućoj koaliciji dodatno je otkrio razmjere politizacije u Crnoj Gori, a primjeri poslanika Zorana Jelića i Radovana Obradovića, koji su tokom poslaničkog mandata zadržali službenička radna mjesta u lokalnim i državnim organima, dodatno upozoravaju da jedan od ključnih prioriteta koje je Crna Gora morala da ispuni da bi uopšte otvorila pregovore – da u što većoj mjeri depolitizuje upravu, nije ispunjen.

### 3. Borba protiv korupcije

**Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je pasivna u provjeri imovinskih kartona javnih funkcionera, dok su sve izrečene kazne ispod zakonskog minimuma.**

Agencija je za prvih šest mjeseci rada provjerila samo jednu petinu dostavljenih imovinskih kartona i podnijela zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka. Identifikovane nepravilnosti odnose se na nedostavljanje imovinskih kartona, dostavljanje netačnih i nepotpunih informacija i neprenošenje upravljačkih prava u preduzećima na drugo lice po stupanju na javnu funkciju, što se smatra obavljanjem nespojivih funkcija. Prema zvaničnim podacima, sve izrečene kazne su ispod zakonskog minimuma.

Vrsta prekršaja	Zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka	Riješeni slučajevi	Broj izrečenih kazni	Ukupan iznos izrečenih kazni	Prosječ na izrečena kazna
Nepodnošenje izvještaja o prihodima i imovini	272	66	48	11.810 €	246.04€
Podnošenje netačnih i nepotpunih podataka	12	3	3	310 €	103.33€
Nepodnošenje ostavke na članstvo u organu upravljanja privrednog društva	48	17	13	3 725 €	286.53€

**Evidencija o donacijama i sponzorstvima političkim subjektima nije dovoljno transparentna.**

Agencija vodi evidenciju o donacijama i sponzorstvima političkim subjektima i objavljuje ove podatke na svojoj internet stranici. Međutim, podaci koji se objavljuju nisu dovoljni za identifikaciju donatora. Na ovaj problem ukazao je slučaj kada je lice sa istim imenom i prezimenom kao direktor Agencije donirao DPS-u 2.000 eura, ali nije bilo moguće utvrditi da li je on donirao ili neko drugo lice. Smatramo da bi u ovom dijelu, ASK u saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka, trebalo da definiše koji je to obim podataka o donatorima koji bi se mogao objavljivati i koji bi omogućio identifikaciju donatora, uz zaštitu ličnih podataka. Sigurni smo da bi za javne funkcionere za koje važi niži nivo zaštite ličnih podataka trebalo objavljivati njihovo ime i prezime i javnu funkciju koju obavljaju.

**Planiranje budžeta Agencije je manjkavo već dvije godine za redom, dok direktor krši zakon i samostalno utvrđuje nacrt budžeta.**

Izvjesno da je da budžet Agencije neće biti adekvatno razmatran ni ove godine i da se nadležni skupštinski odbor o njemu neće izjašnjavati prije utvrđivanja Vladinog predloga budžeta 15. novembra, čime je procedura propisana Zakonom o sprečavanju korupcije ponovo prekršena. Ove godine, Savjet je razmatrao predlog budžeta i uputio ga Odboru za EFB, ali rasprave o njemu nije bilo zbog nedostatka kvoruma u Odboru i zbog direktorovog neobrazloženog odsustva, iako je njegovo prisustvo sjednici bilo najavljeno. Budžet Agencije za 2016. godinu takođe je zaobišao Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, a Savjetu je dostavljen tek nakon što ga je Vlada formalno usvojila, bez mogućnosti da na bilo koji način utiče na njegov sadržaj, čime je i prošle godine Zakon prekršen.

**Praksa zatvorenosti rada Agencije počela je imenovanjem njenog direktora i nastavljena je do danas.**

O problemima koji su pratili uspostavljanje Agencije, pisali smo u policy studiji "Sretna Nova Agencija!" objavljenoj u januaru. Jedan od problema kojima smo se tada bavili, a u kome nema napretka, je transparentnost njenog rada. Praksa netransparentnosti počela je imenovanjem direktora, s obzirom na to da je sjednica na kojoj je on biran bila zatvorena za javnost i nastavljena zatvaranjem sjednica Savjeta za posmatranje od strane predstavnika nevladinih organizacija, ad hoc odlučivanjem o prisustvu predstavnika medija sjednicama kao i nedavnom direktorovom najavom o budućoj cenzuri medija sa čijim izvještavanjem nije saglasan.

**Rad Specijalnog tužilaštva predstavlja rijedak primjer napretka u borbi protiv korupcije.**

Rad Specijalnog državnog tužilaštva je izolovani primjer napretka u oblasti vladavine prava, uprkos tome što su njegovi rezultati za sada ostali ograničeni na procesuiranje slučajeva korucije u Budvi. Ipak, Specijalno i Vrhovno državno tužilaštvo neprestano se suočavaju sa opstrukcijama njihovog rada, poput odbijanja saradnje od strane direktora policije (primjer: uspostavljanje Specijalnog policijskog tima), nedostatak adekvatne IT opreme u Specijalnom tužilaštvu, nemogućnost direktne provjere baza podataka drugih državnih organa kao i nepouzdanost postojećih baza podataka, pasivnost Agencije za sprečavanje korupcije i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Najveći izazov u radu tužilaštva trenutno predstavljaju finansijske istrage koje se vode protiv najmanje 185 lica, a čiji se ishod još uvijek očekuje. Dodatno, tužilaštvo je od prošle godine otvorilo više od 900 predmeta, zbog čega je naročito važno da se obezbijede adekvatni kapaciteti, IT oprema, prostorije i budžet kako bi se ove istrage privede kraju.

#### **4. Reforma policije**

**Racionalizacija policije ostaje samo slovo na papiru, s obzirom na činjenicu da je planirani broj službenika isti kao i prije dvije godine.**

Iako posljednji Izvještaj o realizaciji Plana reorganizacije javnog sektora za 2015. godinu navodi da je broj službenika smanjen za 227, promjene se ne vide u planskim dokumentima. Naime, posljednji Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a utvrđuje radna mjesta za 4853 izvršioaca u Upravi policije, isto kao i Pravilnik iz 2013. što znači da stojimo u mjestu, u odnosu na planiranu racionalizaciju.

# institut alternativa

Podsjećamo da je crnogorska policija jedna od najbrojnijih u Evropskoj uniji, i da ima 500 službenika više po glavi stanovnika u odnosu na prosjek Evropske unije. Ovo pitanje potrebno rješavati imajući u vidu efikasnost i trend stopa kriminaliteta. Za sada ne postoji plan koji je zasnovan na analizi ovih faktora, uzimajući u obzir potrebne kadrove.

**Nova Strategija razvoja Uprave policije je kreirana bez usaglašavanja sa ostalim strateškim aktima.**

Strategija razvoja Uprave policije nije usvojena uz prethodno usaglašavanje sa drugim strateškim dokumentima, kao što je Plan reorganizacije. Naime, Strategija podrazumijeva zapošljavanje novih ljudi u Upravi policije na određenim mjestima, što znači da sinergijski efekat između strateških dokumenata ne postoji.

**Samo je trećina mjera planiranih Strategijom razvoja Uprave policije sprovedena u prvoj polovini godine.**

Tek oko trećine predviđenih mjera sprovedena na vrijeme (12 od 34). Veliki dio aktivnosti koje su dosad realizovane odnosi se na iniciranje izmjena i razvoja normativnog okvira, kao što su inoviranje Plana integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, upućivanje inicijativa za izmjene i dopune Krivičnog zakonika i za donošenje Zakona o policijskoj akademiji, dok izmjene *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, po kojima bi policijskih službenici bili izdvojeni kao posebna kategorija, još nisu definisane, iako je Radna grupa formirana u julu 2015. godine.

Najmanje se uradilo na planu uspostavljanja elektronskih evidencija. Ključne evidencije i dalje nedostaju, uključujući Evidenciju o licima prema kojima su preduzete mjere tajnog nadzora. Uprava policije i dalje ne vodi statističke podatke o implementaciji ovih mjera, što je neprihvatljivo uzimajući u obzir da se radi o mjerama kojima se građanima privremeno ograničavaju Ustavom zagarantovana prava. Javnosti su, dakle, ovi podaci i dalje nedostupni, što je u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

## 5. Sloboda medija, izražavanja i okupljanja

**Zabrinjavajuća je činjenica da nema značajnog napretka u oblasti slobode medija i izražavanja. Napadi na novinare se ne kvalifikuju kao krivična djela, a neophodne izmjene i dopune medijskih zakona, koje bi garantovale veću nezavisnost javnog servisa, bolju zaštitu novinarskog integriteta kao i uvođenje reda na tržište elektronskih medija, nisu usvojene.**

Tužilaštvo za sada ne uliva nadu u rješavanje napada na novinare o čemu najbolje svjedoči poslednji slučaj prijetnji novinaru Vijesti, Siniši Lukoviću, kada je očigledno krivično djelo - upućivanje prijetnji - kvalifikovano kao prekršaj.

Politička volja je izostala u neusvajanju medijskih zakona, a time i napor da se odgovori na ključne izazove poput nezavisnosti javnog servisa kao i uvođenja reda na tržište elektronskih medija.

U poređenju sa prethodnom godinom, napravljen je pomak kada je Vlada, u septembru 2016, formirala novu Komisiju za monitoring nadležnih institucija u istragama zastrašivanja i nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napada na imovinu medija.

Jedan od preduslova napretka Komisije mora biti uspostavljanje dobre saradnje sa Upravom policije, koja neće opstruirati njen rad.

Pored Komisije, od septembra je sa radom počelo i novo radno tijelo u Skupštini, Odbor za nadzor nad istragama slučajeva ugrožavanja bezbjednosti novinara i medijskih kuća, koje je do sada održalo jedno kontrolno saslušanje VDT-a, povodom ubistva Duška Jovanovića.

**Izvestan napredak je ostvaren u oblasti slobode okupljanja novim Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama, usvojenim 2016. Prekomjerna upotreba sile ostaje neriješeno i problematično pitanje.**

Novi Zakon nameće obavezu državi potpunog obezbjeđivanja skupa, gdje je Uprava policije obavezna da u saradnji sa drugim nadležnim tijelima osigura uslove za mirno održavanje skupa, što je do sada bio teret za organizatora. Međutim, novi zakon ne rješava izazove administrativnih procedura, ostavivši organizatoru da nagađa kome će se sve obratiti u toku organizovanja skupa – nacionalnim ili lokalnim vlastima.

Prekomjerna upotreba sile ostaje posebno problematično i neriješeno pitanje. Tužilaštvo nakon godinu dana od oktobarskih protesta nije riješilo prebijanje građana, novinara i policajaca, od strane pripadnika SAJ-a. Zabrinjavajuće je da još uvijek nismo otkrili ko se krije iza 28 maski pripadnika SAJ-a, koji su učestvovali u brutalnom prebijanju građana, dok samo jedan čovjek, komandant Lješковиć čeka suđenje.

## 6. Integritet izbornog procesa

**Izgradnja povjerenja u ovogodišnje izbore u Crnoj Gori nije uspjela, uprkos instrumentima koji su uvedeni kako bi se ovaj proces sproveo do kraja.**

Uprkos usvajanju Zakona o primjeni Sporazuma o slobodnim i fer izborima kao dogovornog instrumenta između vladajuće partije i opozicije, koji je trebao služiti kao katalizator dobrih promjena u crnogorskom izbornom procesu, povjerenje u izborni proces nije postignuto. Iako je Vlada izbornog povjerenja koncipirana na taj način da članovi opozicije zauzmu kontrolna mjesta u organima državne uprave, njihova uloga je ograničena odredbom Zakona po kojoj su kontrolori iz opozicije mogli da pristupe dokumentaciji samo iz 2016. godine. Usvajanje Lex specialis-a je samo po sebi u datom trenutku bilo od velikog značaja, imajući u vidu prethodne izborne procese u Crnoj Gori, međutim, njegova primjena nije donijela očekivane rezultate.

**Državne institucije nadležne za sprovođenje legitimnih izbora ove godine nisu bile na visini zadatka.**

Državna izborna komisija, glavna institucija koja bi trebala da ima kontrolnu ulogu u obezbjeđivanju legitimnosti izbora, nije bila proaktivna i transparentna u svom radu. Naime, Državna izborna komisija prije svega na svom sajtu nije objavljivala informacije koje su bitne za predizborni proces, kao što je to na primjer provjeravanje biračkog spiska. Komisija je samo u jednom slučaju, pod velikim pritiskom javnosti, objavila Mišljenje kojim je zaključeno da su Zakon o ličnoj karti i Zakon o izboru odbornika i poslanika komplementarni, te stoga, po njenom mišljenju, pitanje biometrijskih karata nije bilo od značaja za zakonitost izbornog procesa.

# institut alternativa

Agencija za sprječavanje korupcije, koja je imala neznatnu ulogu u izbornom procesu, kada je u pitanju finansiranje političkih subjekata, za sada nije dala konkretne rezultate. U krajnjem slučaju, Agencija se do sada pokazala samo kao organ koji prikuplja informacije o finansiranju političkih partija i provjerava ažurnost objavljivanja analitičkih kartica na sajtovima državnih organa.

Specijalno državno tužilaštvo je dobilo proširene nadležnosti kada su u pitanju prijave slučajeva kupovine glasova. Ipak, ovo širenje nadležnosti istovremeno nije bilo praćeno jačanjem ljudskih resursa, što je trebalo da bude prvi korak kako bi rad Specijalnog državnog tužilaštva bio što efikasniji i brži. Pored toga, Specijalno državno tužilaštvo nije imalo proaktivnu ulogu u pozivanju javnosti na prijave zloupotreba kupovine glasova.

**Konačno, kada je u pitanju birački spisak, navodi da se u njemu nalazi određeni broj takozvanih fantomskih birača, razlog je za brigu.**

Uprkos uspostavljanju centralizovanog sistema vođenja biračkog spiska i davanja nadležnosti Ministarstvu unutrašnjih poslova u tom pogledu, izborni proces je praćen polemikama o samoj ispravnosti biračkog spiska. Prije svega, tu govorimo o nesuglasicama nadležnih institucija, Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama, oko podataka koje smiju ili ne smiju, i u kom obliku biti u posjedu nadležnog organa. Pored toga, javnost je dodatno zbunjena činjenicom da se na biračkom spisku nalaze i one osobe koje zakonski nemaju pravo glasa. U tom smislu, nadležne institucije se moraju usaglasati oko Zakona o zaštiti ličnih podataka i konačno utvrditi kojim podacima centralizovani organ može upravljati, kako bi se dalje pristupilo "čišćenju" biračkog spiska od fantomskih birača.

## 7. Kontrolna uloga Skupštine

**Kontrolna uloga parlamenta je i dalje slaba, uprkos korišćenju kontrolnih mehanizama.**

Poslanici često koriste mogućnost postavljanja poslaničkih pitanja – tokom 2016, do oktobra, postavljeno je 21 pitanje predsjedniku Vlade i 75 nadležnim ministrima. Uprkos velikom broju pitanja, ovaj mehanizam i dalje ima ograničene domete i kvalitativno ne doprinosi kontroli Vlade. Odgovori predstavnika izvršne vlasti su uglavnom opšti osvrti na određenu oblast, bez pružanja konkretnih informacija.

**Odbor za bezbjednost i odbranu** je ove godine prekršio Zakon o parlamentarnom nadzoru, usvajajući Plan parlamentarnog nadzora sa 5 mjeseci zakašnjenja. Članovi Odbora već godinama nisu realizovali kontrolnu posjetu Agenciji za nacionalnu bezbjednost, niti su kontrolisali sprovođenje mjera tajnog nadzora. Jedino kontrolno saslušanje koje je u 2016. zakazano na inicijativu trećine opozicionih poslanika, odloženo je bez dodatnih informacija o novom datumu, a na dnevnom redu bilo saslušanje premijera, koordinatora obavještajnih službi, Vrhovnog državnog tužioca i Specijalnog državnog tužioca o Izvještaju Vijeća za nacionalnu bezbjednost.

Na razmatranju 2 najvažnija poglavlja u procesu pristupanja Evropskoj uniji, 23 i 24, **Odbor za evropske integracije**, koji ovaj proces prati horizontalno, nije iskoristio



# institut alternativa

priliku da sa članovima pregovaračkih timova raspravlja o stepenu realizacije mjera, odnosno, diskusije nije ni bilo.

Po prvi put od usvajanja Zakona o parlamentarnoj istrazi, anketni odbor nije usvojio tehnički izvještaj, koji se usvaja u slučaju kada se ne mogu ni potvrditi ni odbaciti sporna pitanja, odnosno kada nisu utvrđene činjenice o stanju stvari u predmetu zbog kojeg je Anketni odbor formiran. Naime, **odbor za Duvanski kombinat Podgorica** je usvojio izvještaj u kojem se navodi da privatizacija nije izvršena na zakonit način, ali izvještaj još nije uvršten na dnevni red plenuma.

Iako je godišnji Plan rada predvidio 21 aktivnost, **Odbor za antikorupciju** je sproveo samo jednu – razmatranje Izvještaja o radu Vrhovnog i Specijalnog državnog tužilaštva. Kako nakon te sjednice nije bilo drugih, zaključci ovog konsultativnog saslušanja još uvijek nisu poznati. Druge planirane aktivnosti, kao što su kontrolna saslušanja i razmatranje Vladinih izvještaja, nisu realizovane. Odbor je do jula 2016. godine održao ukupno pet sjednica.

**Etički kodeks poslanika je kao mehanizam obesmišljen odbijanjem da se raspravlja o prijavama za njegovo kršenje.**

Nakon incidenta u Skupštini tokom kojeg je došlo do međusobnog vrijeđanja poslanika Demokratskog fronta i predsjednika Vlade, uložene su prijave protiv sedam poslanika za kršenje Etičkog kodeksa. Kako nadležnost sazivanja sjednice ima zamjenik predsjednika Odbora za ljudska prava i slobode, potpredsjednica iz redova opozicione koalicije to nije učinila. Nakon toga, sjednicu Odbora sazvaio je predsjednik Skupštine, koja, ipak, nije bila održana zbog nedostatka kворuma.

# institut alternativa

## O Institutu alternativa

**Institut alternativa (IA)** je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

**Naša misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

**Naši strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

**Vrijednosti** koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao **think tank**, odnosno **istraživački centar**, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj struktuisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. Rješenjem Ministarstva nauke iz 2013. godine, Institut alternativa je dobio licencu za obavljanje naučnoistraživačkih djelatnosti u oblasti društvenih nauka.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je mr Stevo Muk