



RAZOTKRIVANJE STATUSA CRNE GORE KAO LIDERA U PROCESU PRISTUPANJA EU

MJERENJE NAPRETKA CRNE GORE



RAZOTKRIVANJE STATUSA CRNE GORE KAO LIDERA U PROCESU PRISTUPANJA EU



Koordinator:

Institut za evropske politike (EPI) Skoplje

Izdavač:

Institut alternativa

Autorke:

Milena Milošević, Institut alternativa
Dina Bajramspahić, Institut alternativa
Ivana Bogojević, Institut alternativa

Grafički dizajn:

Relativ - Skoplje

Podgorica, februar 2018.



European Fund for the Balkans

Ova studija praktične politike nastala je kao dio istraživanja, u okviru Think and Link regionalnog programa Evropskog fonda za Balkan, koje kofinansira Fond za otvoreno društvo. Sadržaj studije predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropskog fonda za Balkan i Fonda za otvoreno društvo.



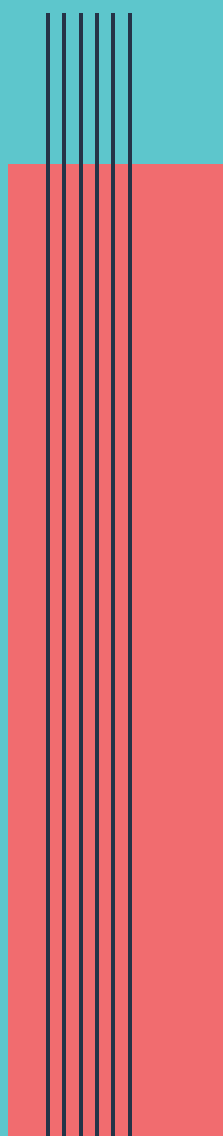
CONTENTS

UVOD	4
METODOLOGIJA	5
MJERILA U OKVIRU POGLAVLJA 23	7
Reforma Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	8
Zapošljavanje u pravosuđu zasnovno na zaslugama	10
Karijerni sistem državnih službenika zasnovan na zaslugama	11
Rješavanje slučajeva zastrašivanja medija i nezavisnost medija	13
Politika zaštite od diskriminacije	15
MJERILA U OKVIRU POGLAVLJA 24	17
Usaglašavanje zakonodavstva o azilu	18
Zajednički plan mjera za sprječavanje i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima	19
Bilans ostvarenih rezultata u istragama organizovanog kriminala	21
Zaključak: Od besciljnog planiranja ka djelotvornom nadzoru	23
Preporuke	25
Aneks 1	26
Literatura	29





UVOD



Crna Gora je otvorila pregovore o pristupanju Evropskoj uniji u junu 2012. godine, čime je postala prva država na koju je primijenjen novi pristup koji u prvi plan stavlja kriterijume za vladavinu prava. Novi pristup stavlja naglasak na Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost). Ova dva poglavlja su otvorena na početku procesa, kako bi država imala dovoljno vremena da se prilagodi kompleksnim reformama koje, pored tehničkih aspekata, izgradnje kapaciteta i usklađivanja zakonodavstva, zahtijevaju ostvarivanje bilansa rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

Između juna 2012. i januara 2018. godine, Crna Gora je otvorila 30 poglavlja i privremeno zatvorila tri. Pored toga, nakon govora komesara Junkera o "Stanju Unije", nova Strategija proširenja za region po prvi put je predstavila jasnu perspektivu, sa 2025. godinom kao potencijalnim datumom pristupanja Crne Gore.¹

Vladini zvaničnici često koriste otvaranje pregovaračkih poglavlja kao pokazatelj uspjeha. Ipak, većina poglavlja još uvijek nijesu zatvorena. Zatvaranje, makar formalno, zavisi od ispunjavanja odabranih privremenih mjerila, što bi trebalo da dovede do završnih mjerila. Cilj ove analize je upravo procjena odabranih privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24. Pod mjerilima podrazumijevamo konkretne zahtjeve formulisane posebno za Crnu Goru u ključnim dokumentima Evropske unije za proširenje i čiji uslovi za sprovođenje znače dalji napredak na putu pristupanja EU.

Pored procjene sadržaja mjerila, njihove prilagođenosti lokalnom kontekstu, i praćenja njihovog sprovođenja, nastojali smo da ocijenimo i sama sredstva za praćenje koja se koriste za ocjenu sprovođenja mjerila i postizanje ciljeva koji su njima definisani. Prema našem mišljenju, ovo može poslužiti kao pokazatelj djelotvornosti uslovljavanja Evropske unije i trebalo bi da pruži smjernice za poboljšanje sadašnjeg sistema mjerenja napretka i uopšte uslovljavanja EU.

Odabrana mjerila obuhvataju različite aspekte usaglašenosti Crne Gore sa standardima EU: pravna i tehnička, bilans ostvarenih rezultata u procesuiranju organizovanog kriminala i korupcije, ili naglasak na uspostavljanju sistema zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi i pravosuđu. Nedostatak kvalitativne rasprave o sadržaju i dosljednosti EU uslovljavanja upućuje na značaj analiziranja mjerila. Sa druge strane, neke zemlje su označene predvodnicima u procesu pristupanja, a za druge se navodi da zaostaju, uprkos nedostatku detaljne analize nametnutih uslova i stvarne usaglašenosti sa njima.

Odabrana mjerila preuzeta su iz službenih dokumenata koja opisuju ključne uslove koje Crna Gora treba da ispuni u ova dva poglavlja, posebno iz zajedničkih pozicija EU i akcionih planova. Ova analiza čini dio šireg regionalnog projekta,² što omogućava poređenje postavljenih mjerila za dvije zemlje koje su trenutno u procesu pristupnih pregovora - Crnu Goru i Srbiju. Uzeti su u obzir i uslovi postavljeni drugim državama kandidatima, sadržani u drugim dokumentima za proširenje (izvještaji o državama, planovi, Strategija proširenja).

METODOLOGIJA

Kako bismo ocijenili djelotvornost sistema mjerenja napretka, postupak istraživanja je zasnovan na uzimanju uzorka, poređenju, praćenju sprovođenja i ocjeni mjerila. U svrhu dubinske analize, istraživanje je sprovedeno na uzorku mjerila iz poglavlja 23 i 24.

Odabir uzorka mjerila urađen je na osnovu sledećeg: prelazna i početna mjerila koja su utvrđena za Srbiju i Crnu Goru u poglavljima 23 i 24 uzeta su kao osnova i zatim kategorizovana u tabeli, zavisno od vrste aktivnosti koja se traži:

usvajanje politike (Pol); usvajanje zakonodavstva (Leg); sprovođenje: osnivanje/jačanje organa (B); obuke (T); uspostavljanje ICT sistema (ICT); saradnja (Coop) ; bilans ostvarenih rezultata (Track Record) i ostalo (O).

¹ Predsjednik Evropske komisije Žan-Klod Junker, Govor o Stanju Unije, 13. septembar 2017, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hr.htm (pristup ostvaren: 15.1.2018.)

² Projekat Efekti mehanizama EU za mjerenje napretka zemalja Zapadnog Balkana (BENCHER) je regionalni projekt koji sprovodi Think for Europe (TEN) mreža, koju čine Institut alternativa u Podgorici, Institut za evropske politike u Skoplju, Centar za evropske politike u Beogradu, Grupa za pravne i političke studije u Prištini, Vanjskopolićka inicijativa u Bosni i Hercegovini i Institut za demokratiju i medijaciju u Tirani. Cilj ovog projekta je ispitivanje djelotvornosti mehanizama EU za mjerenje napretka država Zapadnog Balkana (benchmarking) i doprinos poboljšanju sistema.

Zatim je istraživački tim odabrao uzorak od osam mjerila koja će biti detaljno analizirana. U ovom postupku su razmotreni sledeći faktori: relevantnost i značaj pitanja iz državne i regionalne perspektive, zajedničke kritične prekretnice i ravnopravna raspodjela kategorija i aktivnosti prema postavljenim mjerilima, dostupnost relevantnih podataka za procjenu djelotvornosti mjerila. Dok su za Crnu Goru i Srbiju, kao države koje su otvorile pregovore, mjerila sadržana u Izvještajima sa skrininga i Zajedničkim pozicijama, za ostale zemlje mjerila su na odgovarajući način indentifikovana u dokumentima proširenja (izvještaji Evropske komisije o državama, planovi, Strategija proširenja). Prema tome, odabrana su sljedeća mjerila:

Poglavlje 23	
•Karijerni sistem za sudije zasnovan na zaslugama	Bilans ostvarenih rezultata
•Reforma Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	Osnivanje/jačanje organa
•Karijerni sistem za državne službenike zasnovan na zaslugama	Ostalo/bilans ostvarenih rezultata
•Bilans ostvarenih rezultata u slučajevima zastrašivanja i napada na medije, nezavisnost medija	Bilans ostvarenih rezultata/jačanje tijela
•Sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije	Leg/Pol
Poglavlje 24	
•Zakon o azilu usaglašen sa pravnom tekovinom EU	Leg
•Individualni planovi za borbu protiv korupcije; odgovarajuće praćenje identifikovanih slučajeva	Bilans ostvarenih rezultata/saradnja
•Uloga obavještajnih službi i uvedenih nadzornih mehanizama; uspostavljen početni bilans ostvarenih rezultata u istragama organizovanog kriminala	Ostalo/bilans ostvarenih rezultata

Prikupljanje podataka za sve zemlje urađeno je **putem analize institucionalnog i pravnog okvira (desk analize) i intervju sa relevantnim akterima**. Prvo, analizirani su **ključni dokumenti**³ koji se odnose na proces pristupanja Evropskoj uniji sa ciljem identifikacije, uzorkovanja i analize razvoja mjerila. Pored toga, za procjenu djelotvornosti sistema mjerenja napretka, studija koristi procjene izvještaja angažovanog istraživačkog tima, kao i izvještaje drugih međunarodnih tijela koja su pratila razvoj u politikama koje su predmet istraživanja. Ovo uključuje izvještaje o napretku/ izvještaje o državama i strateška dokumenta Evropske unije o proširenju, SIGMA izvještaje, OEBS izvještaje, izvještaje Stejt dipartmenta SAD, izvještaje UN tijela, kao i mehanizme monitoringa Savjeta Evrope. Tamo gdje je dostupno, analiza stanja takođe uključuje pregled raspoloživih kvantitativnih indikatora kao što su: Freedom House “Države u tranziciji” bodovanje, Bertelsmanov indeks transformacije u kombinaciji sa indikatorima percepcije kroz regionalne ankete. Zatim, u svim državama su sprovedeni **polu-strukturirani intervjui** sa predstavnicima Delegacije EU i/ili država članica EU, kao i sa predstavnicima državnih institucija nadležnih za pristupanje EU i sprovođenje odabranih mjerila. Fokusiranje na osoblje EU i državne službenike ukazuje na njihovu važnu ulogu u kreiranju mjerila na nivou EU i nacionalnog odgovora u vezi sa tim mjerilima. U slučaju Crne Gore, intervjui su sprovedeni sa predstavnicima Vlade i Delegacije Evropske unije u periodu od novembra 2017. do februara 2018. godine. Pored toga, organizovana je jedna fokus grupa sa predstavnicima civilnog društva. Ključni sagovornici bila su četiri predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, jedan predstavnik Ministarstva javne uprave (Upravna inspekcija), dvije predstavnice Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, jedna predstavnica Centra za obuku sudija i tužilaca te predstavnik Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija.

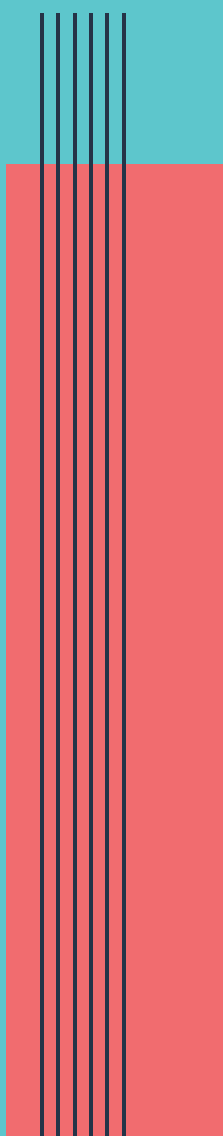
Analiza mjerila sprovedena je unosom prikupljenih podataka i nalaza u prethodno pripremljen obrazac⁴, kroz nekoliko koraka. Prvo, praćeno je uvođenje i razvoj mjerila tokom prethodnih najmanje pet godina, ili od posljednje kritične prekretnice u EU dokumentima. Zatim, istraživači su procijenili trenutno stanje kroz pregled dokumenata, uključujući dostupne nalaze kvantitativnih indikatora u određenoj oblasti politike. Na kraju, doneseni su zaključci o djelotvornosti sistema mjerenja napretka u određenom području politike do sada. Informacije iz obrazaca su zatim korišćene za izradu analiza država od strane svakog od partnera.

³ Zajednička pozicija EU za poglavlja 23 i 24 (za države u procesu pregovora), izvještaji EK o državama, radni dokumenti (analiziranje oblasti u kojima je spomenut uzorak mjerila), Strategija proširenja EU – Komunikacija Komisije (analiziranje oblasti u kojima je spomenut uzorak mjerila), Okvir za pregovaranje EU, izvještaji sa skrininga, planovi, zaključci “dijaloža na visokom nivou” i drugi instrumenti kojima se postavljaju uslovi za dalji napredak procesa pristupanja, dokumenta kojima države odgovaraju na postavljena mjerila (nacionalni planovi), akcioni planovi koje su nadležni dostavili Evropskoj komisiji, zapisnici Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje, Pododbori za pravdu i unutrašnje poslove.

⁴ Aneks 2



MJERILA U OKVIRU POGLAVLJA 23



Zapošljavanje u pravosuđu zasnovno na zaslugama

Mjerilo 1: “Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na osnovu jedinstvenog, državnog, transparentnog sistema zasnovanog na zaslugama i obezbjeđuje da kandidati za sudije i tužioce prođu obaveznu inicijalnu obuku u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu prije imenovanja“. **(Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23)**

Ovo mjerilo je od najvećeg značaja za funkcionisanje pravosuđa i predstavlja jedan od najvećih izazova u Poglavlju 23. Ono utiče na osjetljivi dio političkog sistema koji je još uvijek pod političkom kontrolom, pa se i dalje očekuje njegovo suštinsko sprovođenje. Uprkos potpuno novom pravnom okviru koji je pripremljen uz veliku pomoć eksperata Evropske unije (i Venecijanske komisije⁵) i izgradnji kapaciteta institucija kao što su Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Sudski i Tužilački savjet, izbor i napredovanje zasnovano na zaslugama još uvijek nijesu garantovani u praksi.

Novi sistem izbora sudija i državnih tužilaca na nivou države formalno se primjenjuje od 2016. godine. Crna Gora sada organizuje jedinstvene konkurse za sudije i tužioce na državnom nivou.

Za razliku od prethodnog zakona, koji je omogućavao odabir bilo kojeg kandidata sa liste⁶, novi zakon zahtijeva da Sudski savjet bira u skladu sa rangiranjem na osnovu rezultata pisanih testova i intervjua. Iako je ovo vrlo značajan napredak, diskrecija je još uvijek moguća jer se putem intervjua dobija 20 od ukupno 100 bodova, čime se omogućava da Sudski/Tužilački savjet odigra odlučujuću ulogu u izboru kandidata.

Iako je novo zakonodavstvo usvojeno 2015. godine, njegovo sprovođenje je odgođeno do kraja 2016. godine (vacatio legis), što znači da je Sudski savjet imao dodatnu godinu za izbor sudija bez korišćenja sistema zasnovanog na zaslugama, odnosno bez obaveze da se izaberi prvi sa liste. Zapravo, to je i učinjeno – tokom ovog perioda izabrano je najmanje 68 sudija.⁷ U najupečatljivijem primjeru, niti jedan od 13 sudija izabranih za rad u Osnovnom sudu u Podgorici nije ostvario najbolji rezultat u postupku testiranja.⁸

Imajući u vidu da Crna Gora trenutno ima oko dva puta više sudija po glavi stanovnika nego ostale jurisdikcije u Evropi,⁹ biće potrebno mnogo godina kako bi novo zakonodavstvo ostvarilo uticaj na pravosuđe, jer se ne očekuje zapošljavanje velikog broja novih sudija u bliskoj budućnosti.

Vrhovnog državnog tužilaštva oslobođeni primjene novog sistema. Imajući u vidu funkcije koje obavljaju i vrlo važne nadležnosti koje imaju, istaknuta nevladina organizacija Akcija za ljudska prava preporučila je da i ove sudije i tužioci budu izloženi redovnim kontrolama, i da se ocjenjivanje njihovog rada ne treba završiti danom njihovog izbora.¹⁰

Inicijalna obuka za troje sudija i četiri tužioca izabrana putem novog sistema traje od marta 2017. godine. Na proljeće prošle godine, Tužilački savjet je objavio osam slobodnih radnih mjesta za državne tužioce u osnovnim državnim tužilaštvima, što je prvi put učinjeno na nivou države bez navođenja konkretnih kancelarija tužilaca.

Posebno zabrinjava nedostatak javno dostupnih podataka o svim slobodnim radnim mjestima (javnim i internim) u sudovima i tužilaštvima i pratećoj dokumentaciji o njihovom popunjavanju. Kao rezultat toga, broj prijavljenih kandidata, rang liste, odluke i obrazloženje ostaju nepoznati, posebno u slučajevima kada su svi kandidati imali sličan broj bodova pa je subjektivni doživljaj bio presudan u odlučivanju.

⁵ Izvještaji Venecijanske komisije (Mišljenje o crnogorskom pravosudnom zakonodavstvu), dostupno na engleskom: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx

⁶ Lista je uključivala sve koji su se prijavili na poziciju

⁷ Akcija za ljudska prava, Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 za period 2014-2016, dostupno na: <http://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

⁸ Ibid

⁹ Svjetska banka, Analiza upravljanja ljudskim resursima u crnogorskom pravosuđu, 2017, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/421381511259808906/Analysis-of-human-resources-management-in-the-Montenegro-judiciary>

¹⁰ Akcija za ljudska prava, Predlozi amandmana na predlog Zakona o Sudskom savjetu, 20. januar 2015, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

U pogledu ocjenjivanja sudija, nakon završetka pilot faze sprovođenja novog sistema redovnog stručnog ocjenjivanja u Osnovnom sudu u Nikšiću i Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju, na jesen 2016. godine, oba savjeta izvršila su procjenu kriterijuma ocjenjivanja. Nakon sprovođenja pilot ocjenjivanja, Tužilački savjet je procijenio rezultate i predložio izmjene pravila za ocjenu tužilaca, koje su usvojene u oktobru 2016. godine.

Tužilački savjet je, u julu 2017. godine, započeo sprovođenje redovnog stručnog ocjenjivanja državnih tužilaca imenovanih tokom 2015. godine.

Sudski savjet je tokom 2017. godine ocjenjivao sudije samo u svrhu napredovanja. Takođe je imenovao radnu grupu za pregled i pripremu predloga izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu. Međutim, formalni stav Ministarstva pravde je da nema potrebe da se mijenjaju zakoni, uprkos drugačijem mišljenju sudija i tužilaca. Sudije i tužioci izražavaju određeni stepen nezadovoljstva zbog načina primjene novih zakona. Prvo, naglašavaju da složenost slučajeva nije dovoljno uzeta u obzir, već samo statistika, količina posla, akademske titule, učestvovanje u radnim grupama, predavanje na seminarima ili drugim neobaveznim obukama.

Neke sudije smatraju da je novi sistem izbora «previše krut i strog, što dovodi do toga da se prednost daje štreberima u odnosu na kompetentne profesionalce».

Iako je pravosuđe očigledno otporno na smanjenje diskrecije pri izboru i napredovanju, u decembru 2017. godine, Sudski savjet je odlučio da sprovede postupak ocjenjivanja 47 sudija iz osnovnih sudova, sa početkom u martu 2018. godine. Tužilački savjet je u decembru sproveo ocjenjivanje još devet tužilaca, što se može smatrati napretkom u pogledu otpora sprovođenju novog zakonodavstva.

Ipak, prema mišljenju intervjuisanih aktera, slučajevi izbora sudija pokazuju da će njihov izbor ostati prvenstveno diskrecioni u pogledu referenci i postignutih rezultata, što ostavlja prostor za kontinuiranu politizaciju pravosuđa. S druge strane, obrazloženja ocjena državnih tužilaca u pilotiranom tužilaštvu (Osnovno državno tužiteljstvo Cetinje¹¹) nijesu javno dostupna, što znači da spoljašnja procjena kvaliteta ocjenjivanja nije moguća. Iako je Institut alternativa (IA) tražio anonimizirane rezultate kako bismo bolje razumjeli kvalitet postupka stručnog ocjenjivanja, mišljenje Tužilačkog savjeta je da predsjednik i tužioci ne bi bili zaštićeni anonimizacijom.¹² Prema mišljenju Savjeta, “interes privatnosti državnih tužilaca” ima primat, a njihovi rezultati čine lične podatke pa je odbijen pristup informacijama. Obrazloženja za ocjene zaposlenih u drugim državnim organima u Crnoj Gori su dostupna putem slobodnog pristupa informacijama. IA je podnio žalbu Agenciji za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama 2. septembra 2016. godine. Godinu i po dana kasnije, Agencija još uvijek nije donijela odluku.

Najavljeno je da će okviri za mjerenje rezultata rada biti ojačani nakon pilot projekata. Ocjenjivanje bi trebalo da bude povezano sa napredovanjem i kretanjem u službi, sa ugrađenim podsticajima za motivisanje sudija i tužilaca da razvijaju vještine kroz kontinuirane obuke. Potrebni su posebni kriterijumi za ocjenjivanje predsjednika sudova i državnih tužilaca kojima će se prepoznati značajna opterećenost slučajevima i odgovornost za upravljanje u pravosudnim i drugim aktivnostima. Međutim, nije jasno hoće li Ministarstvo pravde podržati dalje reforme u ovom pogledu, s obzirom na to da je stava “iako imaju zakoni imaju određene nedostatke oni su dovoljno dobri za Evropsku komisiju”.

11 U skladu sa odlukom Sudskog savjeta od 26. februara 2016, pilot ocjenjivanje je sprovedeno u Osnovnom sudu u Nikšiću.

12 Odgovor Tužilačkog savjeta na zahtjev IA za slobodan pristup informacijama, dostupno na: https://dl.dropboxusercontent.com/u/49359529/SPI_Tužilački_savjet_odgovor.pdf

Reforma Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

Mjerilo 2: Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u postavljanju sudija i tužilaca na osnovu jedinstvenog, državnog, transparentnog sistema zasnovanog na zaslugama i **obezbjeđuje da kandidati za sudije i tužioce prođu obaveznu inicijalnu obuku u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. (Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23)**

Crna Gora je prešla značajan dio puta ka ispunjenju ovog mjerila. Međutim, ono što nedostaje je odgovarajuća kontrola kvaliteta obuka koje pruža Centar, te procjena uticaja njihovih programa na funkcionisanje pravosuđa. Centar obezbjeđuje obuke, ali nema značajnu ulogu u procesu testiranja budućih sudija i tužilaca.

U Crnoj Gori, obuke pripadnika pravosudnih organa se obavljaju u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Ono djeluje kao nezavisna organizacija sa statusom pravnog lica, od usvajanja novog Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u oktobru 2015. godine.

Institucionalne izmjene su izvršene na osnovu procjene potreba iz 2013. godine, ali analiza i mišljenja eksperata nijesu dostupni javnosti. U vladinom izvještaju o Poglavlju 23 iz jula 2015. godine, navodi se da je ekspert kojeg je imenovala Evropska komisija pripremio mišljenje o nacrtu zakona, bez pružanja više informacija. Reforma centra nije bila predmet širih rasprava, a donosioci odluka su generalno spremno prihvatili preporuke EU.

Centar je prvobitno osnovan u junu 2000. godine kao Centar za obuku sudija Republike Crne Gore. Tada je djelovao kao organizaciona jedinica u sklopu Vrhovnog suda, u skladu sa Planom projekta reforme pravosuđa Vlade Republike Crne Gore iz 1998.

Postoje četiri posebno važna aspekta ovog mjerila: a) uvođenje obavezne inicijalne obuke kandidata za sudije i tužioce; b) organizaciona nezavisnost Centra; c) dodjeljivanje Centru 2% budžeta dodijeljenog za sudstvo i tužilaštvo; i d) zapošljavanje službenika.

Inicijalna obuka kandidata za sudije i tužioce propisana je zakonom iz 2015. godine od kada se redovno sprovodi. **Centar nema nikakvu ulogu u izboru kandidata niti ih ocjenjuje nakon osamnaesto-mjesečnog programa.** Kandidat za sudiju/tužioca koji je ocijenjen zadovoljavajućim, prilikom inicijalne obuke od strane Sudskog/Tužilačkog savjeta, izabran je za sudiju/tužioca u osnovnom sudu/tužilaštvu.

Budžet namijenjen centru 2016. godine iznosio je je 201.647.594€, a 2017. godine 624.204€. Međutim, to je manje od 2% ukupnog budžeta namijenjenog sudovima i tužilaštvu, što predstavlja zakonsku obavezu. Za 2018. godinu, ovaj iznos bi bio 754.546€. Predstavnici Centra tvrde da Centar raspolaže sa previše sredstava zbog velike podrške međunarodnih donatora.

Od 19 planiranih pozicija, 11 je popunjeno, dok su postupci u toku za još 4 pozicije.

Pored "inicijalne" obuke, zakon takođe propisuje da svaki sudija i tužilac ima pravo i obavezu da učestvuje u programu "kontinuirane" obuke najmanje dva radna dana u godini. Stoga, Centar obezbjeđuje i kontinuiranu obuku u skladu sa godišnjim programima koji se pripremaju u saradnji sa sudijama i tužiocima.

Karijerni sistem za državne službenike zasnovan na zaslugama

Mjerilo 3: U državnoj upravi, Crna Gora angažuje, promovira i imenuje državne službenike na osnovu jasnih i transparentnih kriterijuma, fokusirajući se na zasluge i pokazane sposobnosti. Crna Gora jača kapacitete Upravne inspekcije, primjenjuje metodologiju analize rizika, usvaja planove integriteta i imenuje obučene menadžere integriteta u javnoj upravi. Crna Gora obezbjeđuje inicijalni bilans ostvarenih rezultata u primjeni efektivnih sankcija u slučajevima kršenja etičkih vrijednosti. **(Zajednička pozicija EU za poglavlje 23)**

Ostvarena je pozitivna promjena u razvoju mjerila, posebno uvođenjem evropskih principa javne uprave i pratećih indikatora i metodologije za monitoring (principi su uvedeni 2014. godine i izmijenjeni 2017.).¹³ Pomak je napravljen i stavljanjem fokusa na dosljedno sprovođenje zakona, umjesto njihovog pukog usvajanja.

Ipak, primjetno je da je postignut isključivo tehnički napredak. Zapošljavanje zasnovano na zaslugama, temelj reforme javne uprave, još uvijek nije zagarantovano, navodi se u izvještajima SIGMA - zajedničke inicijative Evropske komisije i OEBS-a, o sprovođenju evropskih principa javne uprave u Crnoj Gori.¹⁴ Dalje, u monitoring izvještajima za 2017. godinu naglašeno je da iako Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020. postavlja nove ciljeve u oblasti upravljanja ljudskim resursima, "nijedna od ovih promjena ne bavi se pitanjima koja su naglašena u SIGMA Izvještaju o polaznim vrijednostima za Crnu Goru 2015. godine".¹⁵

Upravna inspekcija i dalje nema dovoljne kapacitete. U decembru 2017. godine, bilo je zaposleno devet od predviđenih 15 inspektora. U januaru 2018. godine, prošlo je skoro godinu dana od kada je položaj glavnog upravnog inspektora upražnjen, dok su na početku 2017. bila zaposlena samo četiri upravna inspektora. Takođe, iako Akcioni plan za poglavlje 23 predviđa izvještavanje o nepravilnostima otkrivenim tokom inspekcijiskog nadzora, ovi izvještaji su previše kvantitativni. Sa druge strane, kvalitativni uvid u inspekcijiski nadzor sproveden tokom 2016. godine otkriva neujednačenu pokrivenost organa državne i lokalne uprave i potencijalnu politizaciju rada inspekcije.¹⁶

Iako usvajanje novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima u 2011. godini predstavlja prekretnicu, njegovo sprovođenje nije ispunilo očekivanja. U izjavi o sprovođenju zakona iz 2015. godine, Vlada je izjavila da postoje problemi u sprovođenju nekih zakonskih rješenja, što je negativno uticalo na postizanje ključnih ciljeva.¹⁷

Izvještaji Instituta alternativa pokazuju da diskreciono pravo ministara i starješina drugih organa uprave da izaberu bilo koga od pet najbolje rangiranih kandidata ne ide u prilog uspostavljanju sistema zapošljavanja zasnovanog na zaslugama.¹⁸ S druge strane, u Vladinom izvještaju iz 2015. godine, takođe je naglašeno kao posebno zabrinjavajuće da je veliki dio odluka o prestanku radnog odnosa poništen od strane Komisije za žalbe i Upravnog suda.

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2016. godine, izričito je navedeno da "iako zakon uspostavlja zapošljavanje i unapređenje na osnovu rezultata kao princip, praznine u procesu organizacije i odabira omogućavaju proizvoljan izbor na svim nivoima". Postavljanje visokih državnih službenika je posebno podložno političkom uticaju, budući da kriterijumi za postavljanje nijesu striktni ni strogi, zahtijevaju samo visoko obrazovanje (stepen VIII u nacionalnom sistemu kvalifikacija) i trogodišnje radno iskustvo na poslovima rukovođenja ili "drugim odgovarajućim poslovima koji zahtijevaju samostalnost u radu".

13 Više informacija dostupno na engleskom: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

14 Monitoring izvještaji za 2015. i 2017. godinu dodjeljuju iste vrijednosti ključnim indikatorima za uspostavljanje državne uprave zasnovane na zaslugama. Izvještaji o polaznim vrijednostima iz 2015. i 2017. godine ocijenili su četvorkom mjeru u kojoj je zapošljavanje javnih službenika zasnovano na principu zasluga u svim fazama postupka, na skali 0-5, mjera u kojoj je okončanje radnog odnosa državnih službenika zasnovano na zaslugama ocijenjeno je trojkom u čitavom periodu izvještavanja, dok je ocjena mjere u kojoj se sprečava politički uticaj na zapošljavanje i razrješenje visokog rukovodnog kadra u javnoj upravi donekle poboljšana, sa dvojke u 2015. na trojku u 2017. godini.

15 Monitoring izvještaj: Principi javne uprave u Crnoj Gori, november 2017, dostupno na engleskom: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

16 Na primjer, Opština Kolašin na čijem je čelu opozicija, najviše puta je bila predmet inspekcijiskog nadzora tokom 2015. godine. Više informacija: Milena Milošević, Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?, Institut alternativa, jun 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/>

17 Informacija o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vlada Crne Gore, Podgorica, jun 2015. godine

18 Milena Milošević, Monitoring izvještaj: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/monitoring-izvjestaj-zaposljavanje-i-napredovanje-u-drzavnim-organima-u-2014-godini/>

U decembru 2017. godine, Skupština je usvojila novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima i novi Zakon o lokalnoj samoupravi, čiji je cilj uspostavljanje upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi koje će biti više zasnovano na zaslugama. Ipak, oba zakona pate od nekoliko nedostataka. Prema novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, starješine organizacionih jedinica bi trebalo da imaju odlučujuću ulogu u izboru i procjeni potencijalnih kandidata za poslove u ministarstvima. Ova promjena će formalno ograničiti neprimjereni politički uticaj na ovaj aspekt upravljanja ljudskim resursima. Međutim, starješine organizacionih jedinica imaju diskreciono pravo da biraju između tri najbolje rangirana kandidata, što značajno ograničava doprinos koji ova promjena zakona može donijeti u pogledu eliminisanja političkog uticaja pri donošenju formalnih odluka o izboru. Zakon o lokalnoj samoupravi u velikoj mjeri zadržava princip da se prava i dužnosti državnih službenika na centralnom nivou analogno primjenjuju na lokalni nivo, što se u prošlosti pokazalo problematičnim.¹⁹

Postoji neuravnoteženost u pridavanju većeg značaja reformi državne uprave na centralnom nivou, dok lokalni nivo ostaje zanemaren od strane EU. Evropski principi javne uprave i prateći monitoring izvještaji obuhvataju samo centralni nivo. Nadležni su iskoristili ovaj nedostatak pažnje koja se pridaje lokalnom nivou kako bi odgodili reformu. Iako je zapošljavanje u lokalnoj upravi jedna od oblasti posebno podložnih korupciji, što je prepoznato i Akcionim planom za poglavlje 23,²⁰ opštine ne uspijevaju da ispune svoju obavezu proaktivnog objavljivanja broja novozaposlenih osoba.

U januaru 2018. Vlada je potpisala sporazum sa EU o budžetskoj podršci, čija raspodjela je povezana sa napretkom u reformi javne uprave.²¹ Sporazum predviđa poboljšanje upravljanja ljudskim resursima kao poseban cilj, uz potencijalnu raspodjelu 15 miliona eura, zavisno od napretka u reformi. Sve tranše podrške će zavisiti od ispunjavanja opštih i posebnih indikatora: institucionalni okvir za upravljanje ljudskim resursima; smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru; kadrovsko planiranje; obuke državnih službenika; pristup informacijama; i efikasna razmjena podataka između organa uprave. Podrška pokriva i lokalnu upravu, iako dodjeljuje ključnu nadzornu ulogu UNDP kancelariji u Crnoj Gori. Sprovođenje direktne budžetske podrške uslovljeno je ispunjenjem posebnih indikatora i mjerila, koji se dodatno operacionalizuju Akcionim planom i pasoš indikatorima za Strategiju reforme javne uprave.²² Iako se ovim pruža mogućnost za unapređenje ostvarenja mjerila, sprovođenje sporazuma je još uvijek u početnoj fazi, i ne obuhvata posebno zapošljavanje zasnovano na zaslugama kao takvo.

Novi zakoni su usvojeni krajem 2017. godine, a trebalo je da budu praćeni i podzakonskim aktima. Međutim, u vrijeme donošenja zakona podzakonski akti nijesu bili dostupni, što znači da konačni oblik očekivane reforme nije jasan.

19 U najnovijem izvještaju, Institut alternativa ukazuje na brojne nedostatke u postupku zapošljavanja na lokalnom nivou, koji se između ostalog ogledaju u neuspjehu sprovođenja obavezne provjere sposobnosti za kandidate na lokalnom nivou. Spomenuti nedostaci su u velikoj mjeri rezultat pravnih praznina u ovom području i nemogućnosti primjene pravila sa centralnog nivoa. Više: Milena Milošević, Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?, Institut alternativa, jun 2015, dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2017/10/Reforma-javne-uprave_cg.pdf

20 Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika – Aneks Akcionog plana za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, mart 2016. godine

21 Informacija o Predlogu finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2017. godinu - dio 2 s Predlogom finansijskog sporazuma, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/57 (pristup ostvaren 31.1.2018.)

22 Strategija reforme javne uprave 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016, dostupno na: www.mju.gov.me/biblioteka/strategije

Rješavanje slučajeva zastrašivanja medija i nezavisnost medija

Mjerilo 4: Crna Gora obezbjeđuje unapređenje slobode izražavanja i medija u zemlji i primjenjuje nultu stopu tolerancije u pogledu prijetnji i napada na novinare i određuje prioritete krivičnih istraga ukoliko do njih dođe. Crna Gora uspostavlja Komisiju za praćenje aktivnosti nadležnih organa u istrazi starih i novijih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, uključujući i slučaj ubistva. Crna Gora obezbjeđuje inicijalni bilans ostvarenih rezultata u napretku postignutom u istrazi, efektivnom gonjenju i odvrtačućim sankcijama za počiniocima ovih djela. **(Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23)**

Ijena je Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija (dalje u tekstu Komisija) 2014. godine. Ipak, ovo tijelo se suočava sa opstrukcijama prilikom praćenja istraga napada na medije.

U periodu od 2014. do 2017. godine,²³ Komisija je naišla na mnoge izazove. Policija i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama blokirali su joj pristup ličnim podacima osoba obuhvaćenih istragama, a policija nije obezbijedila blagovremeno odobrenje za pristup povjerljivim podacima o službenicima policije koji su bili pod istragom. Tokom prvog mandata, sastav Komisije nije doprinio djelotvornom radu, budući da su predstavnici državnih organa bili nesrazmjerno zastupljeni. Pored toga, pojavilo se i pitanje sukoba interesa, jer su neki članovi Komisije koji su istraživali napade na novinare dolazili iz redova policije ili tužilaštva, organa koji su bili predmet ispitivanja same Komisije.²⁴

Vlada nije objavljivala izvještaje Komisije sve dok 11 nevladinih organizacija nije apelovalo na nju da to učini.²⁵ Nijedan od predloga Komisije za izmjene Akcionog plana za poglavlje 23 nije uzet u obzir, niti su preduzete radnje na osnovu preporuka o djelotvornosti istraga.²⁶ Stvarno praćenje istraga od strane Komisije započeto je tokom drugog mandata 2016. godine, kada su njen sastav činili većinom predstavnici organizacija civilnog društva i medija, odnosno kada je ispunila svoju zakonsku obavezu da donese pravilnik o radu i formira četiri odbora za istragu najvećih slučajeva.

Dok su nastajali novi slučajevi napada na medije, stari slučajevi se nisu rješavali, kao što je slučaj sa ubistvom glavnog urednika 2004. godine i pokušajem ubistva novinara 2007. godine.²⁷ Po prvi put u deset godina, Ustavni sud je 2017. godine istakao pitanje nedjelotvornih istraga i potrebu da državne vlasti više rade na rješavanju napada.²⁸ Ipak, do sada niko nije odgovarao za nedjelotvorne istrage, niti su policija i tužilaštvo ostvarili napredak u rješavanju napada. Skupština je 2016. godine formirala Odbor za nadzor nad istragama slučajeva ugrožavanja bezbjednosti novinara i medijskih kuća. Odbor je održao tri sjednice i jedno kontrolno saslušanje Vrhovnog državnog tužioca i Glavnog specijalnog tužioca, u slučaju neriješenog ubistva glavnog urednika dnevnih novina *Dan*. Posljednja sjednica održana je u septembru 2016. godine, čime je okončan pokušaj Skupštine da ojača institucionalne kapacitete za rješavanje napada na novinare.

Pozicija koju Crna Gora zauzima u svjetskom rangiranju ukazuje na zabrinjavajuće stanje slobode medija. Prema rangiranju Indeksa slobode medija za 2015. godinu, Crna Gora je bila na 114. mjestu od 180 država svijeta. Ovakav rezultat je donekle poboljšán tokom posljednje dvije godine kada se Crna Gora rangirala kao 106. Ipak, ostaje jedna od najslabijih država u regionu, sa Makedonijom kao jedinom lošije rangiranom, na 111. mjestu.²⁹ Tri godine zaredom, izvještaji Freedom House-a nijesu pokazali nikakav napredak u pogledu nezavisnosti medija, pri čemu je Crna Gora ostvarila 4.50 bodova u 2015, 2016. i 2017. godini (1 je najbolji rezultat, 7 najgori).³⁰

Dodatno, Vlada je 2017. godine, u bliskoj saradnji sa Skupštinom preduzela više koraka u uspostavljanju kontrole nad javnim servisom i regulatorima medija. Skupština je razriješila dva člana Savjeta javnog servisa RTCG i jednog člana Savjeta Agencije za elektronske medije. Ovi potezi su preduzeti nakon donošenja odluka od

23 Vlada izbornog povjerenja je ponovo oformila Komisiju na period od 2 godine, sa većinskim učešćem predstavnika nvo i medija.

24 Pojedini predstavnici policije i tužilaštva učestvovali su u nekim od najpoznatijih istraga napada, kao što je slučaj sa glavnim urednikom dnevnog lista *Dan*.

25 Apel 11 NVO: Vlada da Komisiji za praćenje istraga napada na novinare obezbijedi pristup informacijama i da objavi izvještaje o radu komisije, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/apel-11-nvo-vlada-da-komisiji-za-pracenje-istraga-napada-na-novinare-obezbijedi-pristup-informacijama-i-da-objavi-izvjestaje-o-radu-komisije/>

26 Intervju predstavnice IA sa predsjednikom Komisije, decembar 2017.

27 I dalje nije razriješen slučaj ubistva glavnog urednika Dnevne novine *Dan*, Duška Jovanovića, iz 2004. godine. Jedan počinioc je osuđen na zatvorsku kaznu, dok su ostali počinioci nepoznati. Neznatan napredak ostvaren je i u rješavanju pokušaja ubistva Tufika Softića, novinara dnevnog lista *Vijesti*, iz 2007. godine. Poslije 10 godina, počinioci ovih djela su i dalje nepoznati. Ustavni sud je usvojio presudu o kršenju prava na život Softića i dodijelio mu kompenzaciju u iznosu od 7000€.

28 Odluka Ustavnog suda o usvajanju ustavne žalbe ("Službeni list Crne Gore", br. 088/17 od 26. decembra 2017)

29 Prema Indeksu slobode medija, Srbija zauzima 66. mjesto, Albanija 76, Bosna i Hercegovina 65, Hrvatska 74. i Kosovo 82. mjesto. Reporterji bez granica, dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking>

30 Crna Gora – Sloboda u svijetu 2017, Freedom House, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/montenegro>

strane Agencije za sprečavanje korupcije, koja je utvrdila da su tri javna funkcionera prekršila Zakon o sprječavanju korupcije. Upravni sud je kasnije poništio odluku Agencije kojom je ustanovljeno da je jedan član Savjeta javnog servisa bio u sukobu interesa režiranjem filma koji nikada nije bio emitovan na RTCG. Ipak, Skupština nije čekala odluku suda. Organizacije civilnog društva su oštro kritikovale djelovanje Skupštine, tvrdeći da vladajuća partija želi da ponovo uspostavi kontrolu nad Javnim servisom. Dugoročna politička kontrola nad Javnim servisom ugroženaje odlukom Savjeta o razrješenju bivšeg direktora RTCG.³¹

Tokom godina, EU je više puta ponovila izjave o važnosti obezbjeđenja slobode medija u zemlji. U najnovijim Radnim dokumentima o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 (Non-paper), Evropska komisija je posebno naglasila potrebu za djelotvornijim sprovođenjem ovog mjerila i konačnim rješavanjem najstarijih slučajeva napada na novinare. Jasno je izražena potreba za identifikovanjem posrednih počinitelja, tj. saučesnika u napadima, i ukazano na “nedostatke i kašnjenja u istragama koje nijesu dovele do rezultata”.³² Ipak, Vlada i dalje zanemaruje ove preporuke i pokazuje nedostatak političke volje za poboljšanje stanja u ovoj oblasti.

31 “Posljednja ofanziva DPS-a na nezavisnost RTCG”, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/posljednja-ofanziva-dps-na-nezavisnost-rtcg/>

32 Evropska komisija, Radni dokument o stanju u Poglavljima 23 i 24, novembar 2017, dostupno na: <http://www.mep.gov.me/vijesti/179297/ MEP-je-objavilo-radni-dokument-EK-za-poglavlja-23-i-24.html>

Politika zaštite od diskriminacije

Mjerilo 5: Crna Gora preduzima konkretne korake - u skladu s Akcionim planom- na prevenciji diskriminacije i sistematično se bavi slučajevima diskriminacije kroz administrativne i sudske postupke (Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23)

U okviru ovog mjerila, Akcioni plan za poglavlje 23 obavezuje Vladu da usvoji amandmane na Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda radi postizanja usklađenosti sa standardima EU i Savjeta Evrope. Indikatori uticaja, povezani sa ovim mjerilom, predviđaju i redovno izvještavanje o sprovođenju politika za zaštitu od diskriminacije i broju registrovanih slučajeva diskriminacije u redovnim i prekršajnim sudovima, državnom tužilaštvu, policiji i inspekcijama.

Zakon o zabrani diskriminacije izmijenjen je 2017. godine kada je, prema mišljenju Vlade, postignuta usklađenost sa EU standardima.³³ Ključne promjene uključuju precizniju definiciju direktne, posredne i rasne diskriminacije, kao i usmjeravanje napora ka jačanju uloge Zaštitnika u zaštiti od diskriminacije i propisivanje dodatnih sankcija radi odvratanja diskriminatornog ponašanja.³⁴ Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda je takođe izmijenjen 2014. godine, sa ciljem poboljšanja položaja Zaštitnika u pogledu kriterijuma za određene pozicije, kompetencija i operativne i finansijske nezavisnosti.³⁵

Uprkos ovim izmjenama zakona, još više poteškoća prisutno je u ostvarenju bilansa rezultata, što je jedan od zahtjeva za ispunjenje mjerila. Prvo, **podaci o slučajevima diskriminacije, registrovani u institucijama oskudni su i nijesu sistematizovani.** Najnoviji izvještaj Zaštitnika o stanju u ovom području jasno navodi da sudovi, državna tužilaštva, prekršajni sudovi, policija i inspekcije ne prikupljaju sistematski podatke o slučajevima diskriminacije koje imaju u radu, iako ih na to obavezuje Zakon o zabrani diskriminacije.³⁶

Nedostatak sistematizovanih podataka o slučajevima diskriminacije otežava sačinjavanje kvantitativnog pregleda stanja u ovom području. Takođe, oneomogućava praćenja indikatora uticaja za ovo mjerilo. Ipak, u izvještaju Zaštitnika navedeno je da je jasno da se "diskriminacija kao pojava reflektuje u skoro svim fazama društvenih procesa u Crnoj Gori".³⁷

Ispitivanje javnog mnjenja o diskriminaciji iz 2015. godine, rađeno za potrebe Ministarstva za ljudska i manjinska prava pokazuje **da više od polovine građana (54.4%) smatra da je diskriminacija veoma ili u priličnoj mjeri prisutna.** Trećina građana (31,9%) smatra da je diskriminacija prisutna u maloj mjeri ili nije prisutna uopšte.³⁸

Istraživanje sprovedeno od strane NVO CEDEM 2017. godine, otkriva da je zapošljavanje posebna oblast u kojoj većina građana (51%) smatra da postoji diskriminacija. U pogledu osnova diskriminacije, građani smatraju da je diskriminacija zasnovana na političkoj pripadnosti najrasprostranjenija.³⁹

Percepcija građana se poklapa sa slučajevima diskriminacije u radu Zaštitnika tokom 2016. godine. Te godine, Zaštitnik je postupao u 151 predmetu diskriminacije, što je povećanje od gotovo 82% u odnosu na prethodnu godinu. Institucija je utvrdila da nije bilo diskriminacije u samo 23% prijavljenih slučajeva. Najveći broj slučajeva odnosio se na diskriminaciju po osnovu materinstva (19), po osnovu političke pripadnosti (14) i po osnovu radno-pravnog statusa (13).⁴⁰

U izvještaju za 2016. godinu, **Evropska komisija je zabilježila slabo sprovođenje okvira za zaštitu od diskriminacije i preporučila njegovo djelotvornije sprovođenje.** Posebno je naglašeno da je romska manjina i dalje najranjivija zajednica protiv koje je diskriminacija najviše prisutna u različitim oblastima života.

33 Više na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/181/1458-9287-23-3-17-3-3.pdf>

34 Izvještaj o razmatranju Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Odbor za ljudska prava i slobode, Skupština Crne Gore, 28. jun 2017.

35 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, ("Službeni list Crne Gore", br. 032/14 od 30.07.2014)

36 Crna Gora - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Informacija o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda crne gore za period 01.01 - 30.06.2017. godine, Podgorica, novembar 2017.

37 Crna Gora - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2016. godinu, Podgorica, mart 2017.

38 Ispitivanje javnog mnjenja, Stavovi građana o diskriminaciji, 2015, dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/>

39 Ispitivanje javnog mnjenja o diskriminaciji, sprovedeno od strane CEDEM, mart 2017, dostupno na: <http://www.cedem.me/programi/istrazivanja/ostala-istrazivanja/summary/31-ostala-istrazivanja/1872-obrasci-diskriminacije-analiticki-izvjestaj>

40 Crna Gora - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2016. godinu, Podgorica, mart 2017. godine

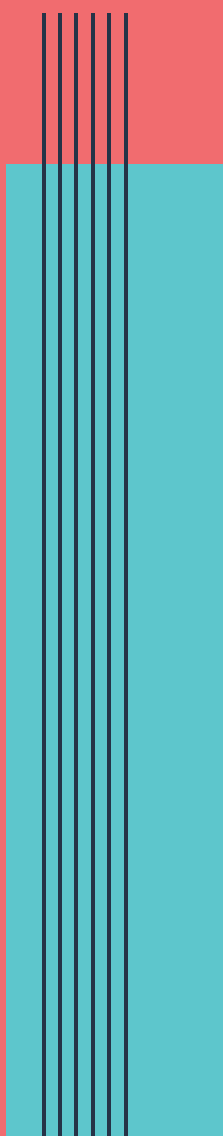
Izgradnja kapaciteta vodećih institucija za zaštitu od diskriminacije još jedan je zahtjev Evropske komisije. U maju 2017. godine, u dokumentu za poglavlje 23, Evropska komisija je izvijestila o **osnaženim kapacitetima** Ministarstva za ljudska i manjinska prava i kancelarije Zaštitnika. Ministarstvo ima 23 službenika i namjerava da poveća taj broj za četiri u narednom periodu. Kancelarija Zaštitnika je povećala broj zaposlenih u području diskriminacije za dvije osobe 2015. godine, i za još jednu 2016.⁴¹ Ipak, izvještaj ekspertske misije iz maja 2017. godine, naglašava zabrinutost zbog nedostatka osoblja i ističe da uprkos novozaposlenima, očekivani broj ljudi u radnom odnosu do kraja 2016. godine nije postignut. Prema mišljenju jednog eksperta, to ima neizbježne posljedice za ukupni kapacitet Ministarstva da “sprovede aktivnosti poboljšanog kvaliteta”.⁴²

41 Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika za 2015. i 2016, više na: at: http://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html

42 Šelih Ivan, Dolčić Tone, Izvještaj ekspertske misije EU, [drugi nastavak, 21-25 novembar 2016], januar 2017; Roagna, Ivana, Ekspertska misija o kapacitetima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, 3-7. april 2017, maj 2017.



MJERILA U OKVIRU POGLAVLJA 24



Usaglašavanje zakonodavstva o azilu

Mjerilo 6: Crna Gora sprovodi analizu uticaja uz stručnu pomoć EU i na osnovu toga usvaja novi Zakon o azilu u skladu sa pravnom tekovinom i priprema analizu svih zahtjeva koje treba ispuniti po pristupanju Evropskom sistemu za automatsko prepoznavanje otisaka prstiju (Eurodac) i Dablijskoj regulativi. **(Zajednička pozicija EU za Poglavlje 24)**

Zabilježen je napredak u pravnom usaglašavanju u ovom području, što se odrazilo i na ocjene Evropske komisije u izvještajima o Crnoj Gori.⁴³ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, kojim je uveden Zajednički evropski sistem azila, usvojen je krajem 2016. godine, a sprovođenje je počelo u januaru 2018. godine.

Intervjuisani akteri su ocijenili novi zakon liberalnim. Između ostalog, njime se dekriminalizuje nelegalni prelazak granica i predviđa stupanje na snagu Evropskog sistema za automatsko prepoznavanje otisaka prstiju (Eurodac). Ipak, došlo je do zastoja u pravnom usaglašavanju. Strategija integrisanog upravljanja granicom (IBM) za 2014-2018. godinu predviđa usvajanje novog zakona o azilu 2015. godine sa pratećim podzakonskim aktima. Ovi rokovi su značajno odloženi: Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca usvojen je krajem 2016. godine. Prateći podzakonski akti je trebalo da budu usvojeni u prvih šest mjeseci 2017. godine, no oni nisu usvojeni u zakonskom roku. Ključni pravilnici (npr. o prijavi za status azilanta, otiscima prstiju i fotografiji tražilaca azila) doneseni su tek u oktobru i novembru 2017. godine, dva mjeseca prije početka sprovođenja zakona.

Negativni efekat ovih kašnjenja je dvostruk. Kao što je slučaj i sa sistemskim zakonima u području reforme javne uprave, i EU i domaći nevladini akteri su lišeni blagovremenog uvida u ključne podzakonske akte koji dodatno uređuju sprovođenje zakona. Sa druge strane, zbog složenosti zakonskih postupaka, kašnjenja u donošenju podzakonskih akata mogu negativno uticati na početak sprovođenja zakona i na spremnost i kapacitete ključnih institucija. Mjerila za usvojene zakone i podzakonske akte uključena su u okviru indikatora za graničnu kontrolu kao preduslov za budžetsku podršku IBM. Ipak, metoda računanja ispunjavanja mjerila je brojanje zakona i podzakonskih akata koji su pripremljeni i usvojeni, bez dodatnih kriterijuma, što upućuje na potrebu kvalitativnog pregleda usvojenih podzakonskih akata.

Praćenje sprovođenja standarda za azil u praksi predstavlja poseban izazov. Na primjer, u izvještaju eksperata o azilu iz 2013. godine navedeno je da je 2012. godine pokrenuto 517 prekršajnih postupaka protiv stranih državljana zbog nelegalnog prelaska državne granice. Budući da se Crna Gora u to vrijeme suočila sa mješovitim migracijskim tokovima, nije jasno jesu li to zapravo tražioci azila, što bi bilo u suprotnosti sa odredbama Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.⁴⁴ U izvještaju za Crnu Goru iz 2016. godine takođe je navedeno da je Eurostat dobijao podatke o tokovima migracija bez metapodataka i da još nije dobio podatke od crnogorskih vlasti o azilu i sticanju i gubitku državljanstva.⁴⁵ Iako je zakonom propisano da UNHCR (Agencija za izbjeglice UN-a) može ostvariti pristup podacima o tražiocima azila i detaljima postupaka, izvještaj eksperata iz 2013. godine je otkrio da UNHCR nije mogao pratiti sve slučajeve. Ovo ukazuje na potrebu šireg praćenja sprovođenja ovog zakona.

⁴³ Na primjer, izvještaj o napretku iz 2013. godine bilježi da je pravno usaglašavanje u ovom području u ranoj fazi. Dok su u izvještaju za 2016. prepoznati uloženi napori, navedena je i potreba za daljim usaglašavanjem.

⁴⁴ Cédric DARTOIS, Ekspertska misija o azilu i pitanja migracija u Crnoj Gori (Podgorica), 22.04.2013-25.04.2013.

⁴⁵ Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2016, Brisel, 9.11.2016, prevod dostupan na: <http://www.delimne.ec.europa.eu/upload/izvjestaj.pdf>

Zajednički plan mjera za sprječavanje i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima

Mjerilo 7: Crna Gora se bavi dvostrukim prijetnjama korupcije i organizovanog kriminala na svojim granicama kroz sprovođenje namjenskog antikorupcijskog plana na granicama i obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata odgovarajućeg praćenja otkrivenih slučajeva (Zajednička pozicija EU za poglavlje 24)

Ovo mjerilo je u biti neprecizno, jer iako stavlja naglasak na sprovođenje konkretnog plana borbe protiv korupcije na granicama i na početni bilans ostvarenih rezultata u praćenju otkrivenih slučajeva, ne definiše ni “odgovarajuće praćenje” ni “odgovarajuće sprovođenje”. Suština ovog mjerila se može bolje razumjeti samo posredno, kroz indikator uticaja za ovo mjerilo koji je uključen u Akcioni plan za poglavlje 24.⁴⁶

Indikatori uticaja povezani sa ovim mjerilom su sljedeći: broj otkrivenih slučajeva, podizanje svijesti zaposlenih u policiji, carinskoj službi i inspekcijama, sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja, smanjenje korupcije na granicama i efikasnije rješavanje žalbi građana. Ipak, u Akcionom planu nijesu definisane ni polazne ni ciljane vrijednosti, što ostavlja prostor za manevarisanje prilikom izvještavanja o uspjehu u postizanju ovog mjerila. Izvještaji o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24 u pogledu ovog mjerila se razlikuju iz godine u godinu: raniji izvještaji su se fokusirali na usvajanje plana i opšti pregled sprovođenja mjerila, dok izvještaji iz 2016. i 2017. godine pružaju više detalja, ali na opisan način.⁴⁷ Brojevi održanih obuka i kontrola nijesu postavljeni u analitički okvir koji bi mogao ocijeniti odnos ovih brojeva u različitim vremenskim periodima, odnos osnovnih i ciljnih vrijednosti, i posebno odnos izvršenih kontrola i stvarnih postignuća u spečavanju korupcije. Kao takvi, ovi brojevi ne daju kompletan uvid u sprovođenje mjerila.

Ovo mjerilo je dodatno definisano Sektorskom budžetskom podrškom za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicama (IBM), koja obezbjeđuje raspodjelu varijabilnih tranši budžetske podrške, uslovljenu, između ostalog, poboljšanim sprječavanjem i otkrivanjem prekograničnog kriminala i korupcije na granici, kao i neregularnih migracija, krijumčarenja i trgovine ljudima.⁴⁸ Budžetska podrška ugovorena krajem 2016. godine sastoji se od ukupno 20 miliona eura raspodijeljenih na sljedeći način: fiksni iznos od osam miliona eura prije početka sprovođenja podrške i druge dvije varijabilne tranše od osam i četiri miliona eura po ostvarenju posebnih indikatora.⁴⁹

Budžetska podrška stavlja naglasak na povećanje broja obuka koje sprovode ovlašćeni treneri (za 10% do 2017. godine, i dodatnih 15% u periodu 2017-2020) i povećanje broja unutrašnjih inspeksijskih kontrola radnih procedura ključnih institucija – granična policija, carina, inspekcije (za 15% do 2017, i dodatnih 15% u periodu 2017-2020). Adendum 1 budžetske podrške propisuje da su indikatori, ciljevi i početne vrijednosti samo indikativni i da se mogu ažurirati bez izmjene odluke o finansiranju. **Iako ovo omogućava fleksibilnost prilikom sprovođenja mjerila, ono takođe može zamagliti transparentnost i lišiti ostale aktere, kao što su nadzorna tijela, Skupština i civilno društvo, pristupa relevantnim podacima.**

Mišljenje eksperatske misije EU o upravljanju granicama od sredine 2017. godine pruža detaljniji kritički pregled postignutog napretka. U mišljenju se navodi da ukupan broj zaposlenih u crnogorskoj graničnoj policiji nije odgovarajući, kao ni njihova raspodjela na graničnim prelazima. Izvještaj je neprecizan u pogledu broja slučajeva korupcije otkrivenih tokom sprovođenja antikorupcijskog akcionog plana, navodeći da su “**otkriveni neki slučajevi korupcije**”. Ponavlja se zabrinutost Evropske komisije zbog nedostatka tehničke opreme na granicama. Takođe je navodeno da se broj falsifikovanih dokumenata otkrivenih prilikom graničnih kontrola povećava, ali da se i dalje može ocijeniti vrlo niskim, tvrdeći da je to vjerovatno posljedica nepravilne obuke u kombinaciji s neodgovarajućom opremom (uređajima na granici).⁵⁰

46 Akcioni plan za poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, Vlada Crne Gore, 16. februara 2015. godine

47 Navedeni podaci uključuju broj sprovedenih obuka, disciplinske i prekršajne postupke protiv službenika granične policije, prigovore građana na njihov rad, nagrađene službenike, i sl.

48 Instrument pretrispustne pomoći (IPA II) 2014-2020, Adendum Finansijskog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom program za Crnu Goru za 2015. godinu, Podrška Crnoj Gori za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicama, i revidirani Adendum Finansijskog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom program za Crnu Goru za 2015. godinu

49 Indikatori početnih vrijednosti za budžetsku podršku za 2016, pokazuju da osnovne i dodatne obuke policijskih službenika ne odgovaraju potrebama granične policije. Prema tome, treba poboljšati sistem obuka. Granična policije Crne Gore je imala ukupno 137 ovlašćenih trenera kroz sistem kurseva za trenere. Sproveden je ograničen broj (81) nasumičnih unutrašnjih inspekcija.

50 Mika Rytönen (FI), Upravljanje granicama – Crna Gora, jun 2017.

Najnoviji izvještaj Vlade o Strategiji integrisanog upravljanja granicama prikazuje pozitivnije stanje: stopa sprovođenja za 2016. godinu ocijenjena je kao vrlo visoka, sa više od 96% sprovedenih mjera , i samo 1.6% mjera koje nijesu uopšte sprovedene. Izvještaj ne daje detaljniji pregled sprovođenja konkretnog plana za borbu protiv korupcije, osim uopštene izjave da je sprovođenje u toku.⁵¹

Budžetska podrška za IBM propisuje da će se podaci potrebni za procjenu napretka u ispunjavanju ciljeva, rezultata i indikatora za podršku prikupljati kroz godišnje izvještaje Vlade o sprovođenju IBM Strategije i pratećeg akcionog plana te da će biti unakrsno provjereni putem izvještaja eksperata. **Razlike između vladinih i izvještaja eksperata su, dakle, mač sa dvije oštrice:** iako je dobro provjeriti službene podatke putem nepristranih procjena “izvana”, Evropska komisija nije pojasnila kako će se sprovesti ova provjera podataka.

Krajem 2017. razvijena je posebna metodologija praćenja za IBM Strategiju (Okvir za ocjenjivanje sprovođenja Strategije za integrisano upravljanje granicom u Crnoj Gori za period 2018-2020, Metodologija za okvir praćenja integrisanog upravljanja granicama usmjerenog na rezultate). Ovo se može ocijeniti kao pozitivan efekat uslovljavanja EU u ovom području, s obzirom na to da crnogorske vlasti nijesu prethodno obavljale redovno praćenje svojih aktivnosti. Ipak, napredak u **ostvarenju ovog posebnog mjerila ne može se ocijeniti zadovoljavajućim zbog još uvijek nedjelotvornog nadzora nad granicama i nedostatka jasnog napretka u otkrivanju slučajeva korupcije i sprječavanju organizovanog kriminala.**

⁵¹ Intervjuisani predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova naveo je da je prva tranša budžetske podrške dodijeljena kada je napredak u sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24 i IBM strategije ocijenjen zadovoljavajućim. Takođe je spomenuo ekspersku misiju EU krajem 2017, kada su eksperti prišli kroz mjere i indikatore od kojih zavisi dodjela druge varijabilne tranše. Dobijena je preliminarna pozitivna ocjena.

Bilans ostvarenih rezultata u istragama organizovanog kriminala

Mjerilo 8: Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata efikasnih i djelotvornih istraga, gonjenja i osuda u slučajevima organizovanog kriminala (uključujući pranje novca, trgovinu ljudima, računarski kriminal, krijumčarenje cigareta i droge i trgovinu oružjem) i pokazuje snažnu političku posvećenost unutrašnjim i regionalnim aktivnostima u rješavanju ozbiljnih i složenih slučajeva organizovanog kriminala. **(Zajednička pozicija EU za Poglavlje 24)**

Posmatrajući reforme u ovom području tokom poslednjih deset godina, posebno upadljiva je mjera u kojoj su zahtjevi Evropske komisije isti kao što su bili i prije deset do petnaest godina.

Jedan od primjera je plan liberalizacije viznog režima za Crnu Goru, jedan od četiri zahtjeva objavljena 27. maja 2008. godine, kojim je utvrđena lista zadataka koji se odnose na "javni red i bezbjednost". Između ostalog, obaveze Crne Gore su da:

- a) sprovede akcioni plan za Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala,
- b) sprovede strategiju za borbu protiv trgovine ljudima,
- c) obezbijedi poboljšanje sprovođenja zakonodavstva za borbu protiv droga, uključujući rad Direktorata za sprečavanje pranja novca,
- d) usvoji i sprovede strategiju za borbu protiv droga,
- e) usvoji i sprovede zakonodavstvo za sprečavanje i borbu protiv korupcije, kao i odgovarajuće konvencije, standarde i preporuke u svim prethodno navedenim oblastima,
- f) obezbijedi sudsku saradnju u krivičnim djelima,
- g) obezbijedi saradnju sa agencijama za primjenu zakona (posebno sa graničnom policijom, policijom, carinskim službenicima i pravosuđem).

Isto tako, Vladin Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2005. godine mapirao je i predstavio korake ka rješavanju istih pitanja koja su relevantna i danas: kapaciteti specijalnog državnog tužilaštva i policijske jedinice specijalizovane za korupciju i organizovani kriminal, finansijske istrage, pranje novca, saradnja agencija, specijalne istražne mjere, droga, trgovina ljudima, krijumčarenje, terorizam, zaštita granica itd. Uprkos tome, prema Izvještaju Evropske komisije iz 2016. godine⁵², **Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv organizovanog kriminala**. Ostvaren je određeni napredak, naročito u jačanju pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira. Međutim, ostvarivanje bilansa rezultata u slučajevima organizovanog kriminala i dalje predstavlja izazov, posebno u pogledu trgovine ljudima i pranja novca, gdje su rezultati ograničeni.

Najznačajnije presude u slučajevima organizovanog kriminala poništene su od strane viših sudova. Apelacioni sud je poništio osuđujuću presudu u slučajevima Kalić (decembar 2015.) i Šarić i Lončar (septembar 2017.). Neuspjeh u ovim slučajevima koji su proteklih godina simbolizovali napredak Crne Gore u evropskim integracijama pokazuje da reforma krivičnog pravosuđa nije održiva.

Crna Gora i dalje sprovodi niz sektorskih strategija koje pokrivaju oblasti kao što su pranje novca i trgovina ljudima, oružjem i narkoticima,⁵³ kao i Strategija razvoja policije. Drugim riječima, **potpuno iste mjere se preduzimaju za poboljšanje stanja, iako već deceniju i po nijesu proizvele očekivane rezultate**. Ipak, proliferacija strateških i akcionih dokumenata nastavljenja je i tokom 2016. i 2017. godine.⁵⁴

U julu 2017. godine osnovano je novo Specijalno državno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca. Nakon toga, osnovana je i nova Specijalna policijska jedinica koja postupa po zahtjevima specijalnih tužilaca. Prema istraživanju stavova građana od strane Instituta alternativa, do kraja 2017. godine većina crnogorskih građana (56%) nije smatrala da ova institucija doprinosi borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, dok jedna petina građana nije prepoznala nikakav doprinos Specijalnog državnog tužilaštva rješavanju problema iz njihove nadležnosti.⁵⁵

⁵² Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2016, Brisel, 9.11.2016, prevod dostupan na: <http://www.delme.ec.europa.eu/upload/izvjestaj.pdf>

⁵³ Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2012-2018, Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranje terorizma 2015-2018 i Strategija za sprečavanje zloupotrebe droga 2013-2020.

⁵⁴ U aprilu 2016, Vijeće za nacionalnu bezbjednost je usvojilo predlog Nacionalnih prioriteta u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala za period 2016-2017 i predlog Nacionalnog obavještajnog modela utvrđivanja prioriteta, upravljanja i dodjele zadataka u oblasti suprostavljanja teškom i organizovanom kriminalu. Usvajanje ovih akata je predviđeno Akcionim planom za Poglavlje 24. Na kraju 2017, usvojena je i nova SOCTA.

⁵⁵ Institut alternativa, Istraživanje javnog mnjenja, 2017, više informacija: <http://institut-alternativa.org/vise-od-polovine-gradana-smatra-institucije-korumpiranim/>

Vlada izvještava EU o svom bilansu ostvarenih rezultata u nekoliko oblika: izvještaji o sprovođenju akcionih planova za poglavlje 24; tabele koje predstavljaju bilans ostvarenih rezultata u aneksima izvještaja o akcionim planovima; posebni prilozi izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori i direktno kroz ekspertske misije.

Statistički podaci nijesu dosljedno prikazani u svim ovim izvještajima. Na primjer, prateći "jezik" Evropske komisije koji se koristi u Poglavlju 24, organizovani kriminal uključuje predmete koji se odnose na narkotike, trgovinu ljudima, terorizam, pranje novca, itd, ali ne i korupciju na visokom nivou i "zloupotrebu službenog položaja izvršenu na organizovan način". Dvije posljednje vrste slučajeva često su uključene u opštu statistiku Specijalnog državnog tužilaštva o organizovanom kriminalu, i ovi slučajevi (tzv. "Budva slučajevi") čine većinu njihovog rada.

Statističke podatke je generalno teško procijeniti, ali rezultati su i dalje vrlo slabi. Međutim, **postoji značajan rizik od napumpavanja statističkih podataka nerelevantnim slučajevima**. Prema podacima Specijalnog državnog tužilaštva, sledeći rezultati su zabilježeni u periodu između 1. januara i 31. decembra 2017. godine:

- istraga 88 lica zbog organizovanog kriminala
- optuženja protiv 78 lica (uključujući terorizam)
- 26 presuda (od čega 25 na osnovu sporazuma o priznanju krivice, pri čemu sve uključuju zatvorsku kaznu)
- 18 finansijskih istraga (17, plus jedna proširena) otvorenih protiv 111 lica, od čega su 14 pravna lica
- istraga 24 lica zbog krivičnog djela pranje novca
- otvaranje 40 krivičnih slučajeva na osnovu obavještenja Uprave za sprečavanje pranja novca

Predstavnica Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori je tokom intervjua sa Institutom alternativa takođe ocijenila da statistički podaci ne sadrže kvalitativno objašnjenje i navela da će institucije u narednom periodu morati da pruže više informacija o konkretnim slučajevima.

Finansijske istrage još uvijek se ne pokreću sistematično i paralelno sa redovnim istragama. Ovo je posebno vidljivo u neuspjesima trajnog oduzimanja imovine.

Najmanje 24 osobe su ubijene tokom prethodne tri godine u Crnoj Gori u ratu kriminalnih klanova. Većina takvih slučajeva nije riješena i nije uključena u "tabele bilansa ostvarenih rezultata" (Aneksi izvještaja o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 24).⁵⁶

Tokom 2016. godine, policija je zaplijenila 2.224 kg narkotika od kojih je 2.222 kg marihuana. Sledeću, 2017. godinu karakteriše nešto intenzivnija aktivnost policije. Tokom prvih osam mjeseci 2017. godine, policija je sprovedla oko 3.900 kontrola organizovanih kriminalnih grupa, pregledajući 550 objekata. Ove provjere su za rezultat imale 43 krivične prijave i oduzimanje 22 vozila, 15 pištolja i jedne eksplozivne naprave.⁵⁷ Međutim, **finansijske istrage nad ovim grupama nijesu pokrenute, što znači da njihovo djelovanje i poslovanje nije suzbijeno.**

Po pravilu, izvještaji ekspertske misije EU u području borbe protiv organizovanog kriminala nijesu javno dostupni. Curenje jednog takvog izvještaja medijima upućuje na dva značajna nedostatka. Prvo, primijećeni su netačni podaci u izvještajima, koji proizlaze iz pristrasne interpretacije službene statistike koja nije unakrsno provjerena sa civilnim društvom i nezavisnim ekspertima. Drugo, priprema preporuka sadržanih u izvještaju, koja se pretjerano oslanja na komunikaciju između eksperata i državnih institucija, dovodi do toga da se domaća javnost isključuje iz stvaranja politika za borbu protiv organizovanog kriminala. Ovaj konkretni slučaj pokazuje potrebu za raspravom o preporukama koje su eksperti dali.⁵⁸

56 Tabele bilansa ostvarenih rezultata za Poglavlje 24 uključuju predmete vezane za trgovinu ljudima, visokotehnološki kriminal, pranje novca, zapljenu narkotika i zaštita svjedoka.

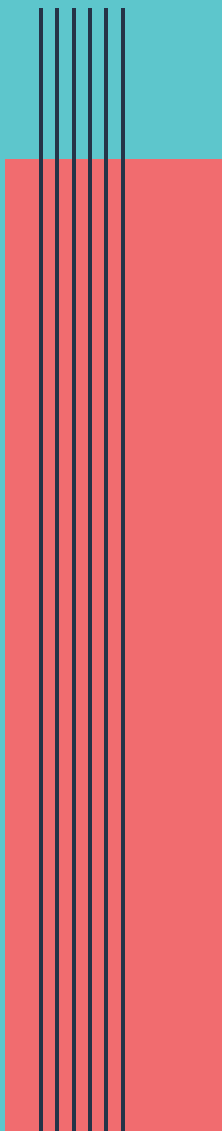
57 TV emisija "Replika", 25.09.2017. RTCG.

58 Medijski članci o nalazima izvještaja ekspertske misije: <http://www.vijesti.me/vijesti/specijalnom-timu-hitno-treba-jos-30-policaajaca-932868>
<http://www.vijesti.me/vijesti/katnic-trazi-jos-30-policaajaca-mup-i-vlada-ne-daju-956912>



ZAKLJUČAK:

OD BESCILJNOG PLANIRANJA KA DJELOTVORNOM NADZORU



Najveći napredak zabilježen je u izgradnji kapaciteta određenih institucija, organizaciji obuka i zakonodavnoj aktivnosti. Mjerila koja se odnose na bilans ostvarenih rezultata i koja stavljaju naglasak na javnu upravu i pravosuđe zasnovano na zaslugama i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, u praksi nailaze na najviše poteškoća. Iako su uloženi određeni napori u mjerenje bilansa ostvarenih rezultata u području organizovanog kriminala i korupcije, nije razvijena sofisticirana metodologija praćenja koja bi se zasnivala na kombinaciji kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja.

Određena mjerila nijesu u potpunosti razvijena, što znači da podliježu slobodnoj interpretaciji. Primjer toga je zahtjev za usvajanje zajedničkog plana mjera za sprečavanje i suzbijanje korupcije na graničnim prelazima. Ciljevi i aktivnosti ovog plana nijesu jasno definisani. Ovaj pristup dovodi do niza dokumenata - **planova koji predviđaju nove planove i strategije.** Kao rezultat toga, monitoring je sve zahtjevniji jer je teško pratiti detalje koji nijesu jasno definisani mjerilom.

Djelotvornost mjerila ne može se posmatrati odvojeno od redovnog ciklusa javnih politika. **Glavni nedostaci koji su uočeni povezani su sa lošim sprovođenjem i kašnjenjima u donošenju javnih politika, čime se onemogućava adekvatno praćenje usvajanja i primjene podzakonskih akata.** Praćenje mjerila stoga zahtijeva da se više pažnje posveti sadržaju podzakonskih akata i njihovom sprovođenju, jer se u crnogorskom kontekstu njima često definišu ključni proceduralni aspekti i preduslovi za djelotvorno sprovođenje zakona.

Slabo upravljanje podacima od strane državnih organa predstavlja još jedan horizontalni izazov za sprovođenje i praćenje mjerila. Ovo se najbolje vidi na primjeru neuspjeha institucija da se pridržavaju zakonskih obaveza kada je u pitanju prikupljanje i sistematizacija podataka o slučajeva diskriminacije.

Predstavnici Vlade tvrde da EU nije jednostrano nametnula uslove za Crnu Goru, već da su međusobno dogovoreni. Ipak, civilno društvo je i dalje skeptično u pogledu sposobnosti Crne Gore da ispuni određena mjerila, kao što je slučaj sa djelotvornim nadzorom granica. S druge strane, predstavnici civilnog društva navode da EU sve više uključuje njihove nepristrasne procjene u svoje izvještaje, i da su redovno konsultovani u toku ekspertske misije.

EU često koristi izvještaje ekspertske misije kako bi ostvarila dodatan uvid u stanje i ključna pitanja. Ipak, uloga ovih izvještaja u formalnom praćenju mjerila je nejasna. Iako ih sačinjavaju pojedinačni eksperti, oni se koriste za procjenu napretka pregovora o članstvu u EU. Ovo je najbolje vidljivo kroz budžetsku podršku koja se dodjeljuje u oblasti integrisanog upravljanja granicom. U Sporazumu o finansiranju, navodi se da će napredak biti ocijenjen pregledom izvještaja crnogorske vlade, koji će biti unakrsno provjereni putem izvještaja eksperata. To zahtijeva da se ovi izvještaji objavljuju i u drugim državama, jer bi u suprotnom spoljni akteri bili lišeni potpunog uvida u ostvarenje određenih mjerila. IA je uspio dobiti ova dokumenta tek nakon pravne bitke u kojoj je predmet iznjet pred Upravni sud.

S druge strane, izvještaji ekspertske misije ne razmatraju podatke Vlade ili njeno tumačenje napretka. Bez jasne veze između ovih različitih vrsta izvještaja, **proliferacija različitih izvora podataka može dovesti do velikog prostora za manevrisanje** - kako za Evropsku komisiju tako i za Vladu, u pogledu tumačenja i predstavljanja napretka u ispunjavanju mjerila.

Budžetska podrška dodijeljena Instrumentom pretpristupne pomoći koja je povezana sa napretkom u oblastima reforme javne uprave i integrisanog upravljanja granicama **predstavlja potencijalni način za povećanje uticaja EU.** Ipak, odabrani indikatori za dodjelu tranši do sada nijesu obuhvatili složenost problema na terenu, već su uglavnom bili usmjereni na pitanja koja je lakše mjeriti. Na primjer, ključni indikatori za podršku u oblasti reforme javne uprave ne predviđaju zapošljavanje zasnovano na zaslugama kao takvo, iako nepravedno zapošljavanje predstavlja ključni mehanizam zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Najzad, mjerila, njihova primjena i praćenje ne mogu riješiti sve probleme. Problemi su često neformalne prirode i ne mogu se lako obuhvatiti preciznim pokazateljima. Zabrinjavajuće stanje slobode medija i napadi na novinari su najbolji primjer. Iako su ova pitanja stavljena u prvi plan u pregovorima o pristupanju EU, u ovoj oblasti su prisutni nazadni trendovi. To ukazuje na potrebu da Evropska unija koristi druge mehanizme, potencijalno čak i **klauzulu "zamrzavanja"**, koja podrazumijeva da bez suštinskih poboljšanja u oblasti vladavine prava, tehnički pregovori o drugim poglavljima ne mogu biti privremeno zatvoreni.

PREPORUKE:

- za Evropsku uniju:

- Sva mjerila bi trebalo da budu određena na način koji ne dopušta Vladi da dostavlja rezultate i izvještaje o napretku u ispunjavanju mjerila koji su isključivo deskriptivni;
- Treba izbjegavati mjerila koja zahtijevaju usvajanje novih strategija i planova i zamijeniti ih mjerilima koja jasno definišu ključne ciljeve zahtijevanih aktivnosti;
- Izvještaji ekspertske misije EU bi trebalo da razmotre napredak naveden u izvještajima Vlade, kako bi se obezbijedila dosljedna unakrsna provjera i interpretacija podataka;
- Proces praćenja standarda za zapošljavanje zasnovano na zaslugama u javnoj upravi treba proširiti i na lokalni nivo;
- U tom smislu, treba jasnije formulisati uslove i standarde u oblasti reforme javne uprave na lokalnom nivou i jasno ih protumačiti relevantnim akterima;
- S obzirom na to da je proces usaglašavanja zakonodavstva uglavnom završen u većini oblasti, treba staviti naglasak na njihovo sprovođenje i na formulisanje novih indikatora uticaja za primjenu zakona;
- Mjerila za zaštitu od diskriminacije bi trebalo da se eksplicitnije bave rješavanjem diskriminacije po osnovu političke pripadnosti kako bi se riješile diskriminatorne prakse karakteristične za crnogorski kontekst;
- Potrebna je dubinska kvalitativna analiza određenih slučajeva kako bi se utvrdio stvarni napredak u najsloženijim mjerilima, kao što je, primjera radi, izbor sudija i tužilaca zasnovan na zaslugama.

- za Vladu Crne Gore:

- Kako bi se povećala transparentnost donošenja odluka, ključni podzakonski akti bi trebalo da budu predmet javne rasprave i konsultacija sa Evropskom komisijom zajedno sa ključnim tekstovima zakona;
- Praćenje sprovođenja zakona usmjereno na rezultate treba da obuhvata i analizu kvaliteta i monitoring primjene podzakonskih akata, koja bivaju usvojena uz značajna kašnjenja;
- Neophodno je unaprijediti upravljanje podacima u posjedu organa državne uprave i što je moguće više ove prakse podržati tehnološkim rješenjima koja umanjuju potencijalne greške u prikupljanju podataka. Bolje upravljanje podacima je osnovni preduslov za djelotvorno praćenje mjerila;
- Podaci o tražiocima azila treba da budu dostavljeni EUROSTAT-u kako bi se osigurala adekvatna interpretacija statistike i njeno poređenje sa statistikom država članica EU.

ANEKS 1

Mjerilo[xxx]

Datum:	[dd.mm.gggg]
Od:	[Organizacija]

0. Osnovni podaci o mjerilu

Način uvođenja <i>[npr. sadržan u dokumentu...]</i>	
Godina uvođenja	
Sadržaj mjerila i zahtijevane aktivnosti <i>[Navedite aktivnosti zahtijevane u posljednjem izvještaju EK ili posebnim dokumentom]</i>	
Vrsta mjerila i zahtijevanih aktivnosti <i>[npr. usvajanje politike (Pol); usvajanje zakonodavstva (Leg), sprovođenje, i sl.]</i>	

1. Analiza podataka/Metodologija

Dokumenta koja su predmet analize <i>[Desk istraživanje npr. izvještaji EK, izvještaji OEBS, sopstveni izvještaji o praćenju – uključite hyperlink pored svakog dokumenta]</i>	
Intervjui <i>[Broj intervjuisanih osoba i vrsta ispitnika]</i>	
Fokus grupe <i>[ako je primjenjivo]</i>	

<p>Nalazi za kvantitativne indikatore <i>Uneseni su indikatori za svako mjerilo – s obzirom na to da će se popunjavati poseban obrazac za svako mjerilo, uklonite redove sa mjerilom za koje ne ispunjavate podatke i prikladno kopirajte i nalijepite redove za svako mjerilo u posebnom obrascu - na kraju treba da imate 8 istih obrazaca u kojima je jedina razlika u ovom odjeljku. Pri tom imajte na umu da smo uzeli isti indikator za dva mjerila u području pravosuđa</i></p>	<p>Karijerni sistem za sudije zasnovan na zaslugama</p> <p>Reforme pravosudne akademije</p>	<p>Freedom house – Države u tranziciji Bodovanje za pravosudni sistem i nezavisnost sudstva <i>(unijeti bodove za prethodne 3 godine)</i></p> <p>Balkan barometar – Slika 86: Da li se slažete da su sledeće institucije oslobođene političkog uticaja? (prema ekonomijama) (NOVO PITANJE) <i>(popunite bodovanje za vašu državu za pravosuđe u ovoj godini)</i></p> <p>Tabela 16: U kojoj mjeri se slažete ili ne slažete da su sledeće kategorije u vašoj ekonomiji pod uticajem korupcije? (prema ekonomijama) (NOVO PITANJE) <i>(popunite bodovanje za vašu državu za pravosuđe u ovoj godini)</i></p>
	<p>Karijerni sistem za državne službenike zasnovan na zaslugama</p>	<p>BTI – Vladavina prava – Nezavisno pravosuđe <i>(unesite bodovanje za vašu državu za prethodne 3 godine)</i></p>
	<p>Bilans ostvarenih rezultata u rješavanju slučajeva zastrašivanja i napada na medije, nezavisnost medija</p>	<p>Balkan barometar – Tabela 16: U kojoj mjeri se slažete ili ne slažete da su sledeće kategorije u vašoj ekonomiji pod uticajem korupcije? (prema ekonomijama) (NOVO PITANJE) <i>(popunite bodovanje za vašu državu u ovoj godini)</i></p>
	<p>Sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije</p>	<p>Freedom house – Države u tranziciji Nezavisni mediji – <i>(unesite bodovanje za vašu državu za prethodne 3 godine)</i></p> <p>Freedom house – Sloboda medija Ukupno bodovanje: pravno, političko i ekonomsko okruženje <i>(unesite bodovanje za vašu državu za prethodne 3 godine)</i></p>
	<p>Zakon o azilu usaglašen sa pravnom tekovinom EU</p>	<p>Evropska mreža za pravnu jednakost – <i>(Izvor za Crnu Goru, Makedoniju i Srbiju. Ostale države: Kosovo, BiH i Albanija unesite relevantne reference iz sive literature)</i></p>
	<p>Posebni planovi za borbu protiv korupcije, odgovarajuće postupanje u otkrivenim slučajevima, saradnja na granicama</p>	<p>Nalazi do koji ste došli putem intervjua i izvještaja EK o državi iz prethodne 3 godine</p>
<p>Uloga obavještajnih službi i uvedenih nadzornih mehanizama: ostvarenje početnog bilansa rezultata u istragama organizovanog kriminala</p>	<p>Nalazi do kojih ste došli putem intervjua i izvještaja EK o državi iz prethodne 3 godine</p>	

2. Pregled nalaza

Vremenski okvir/razvoj mjerila tokom vremena <i>[Unesite u tabelu koliko je potrebno redova]</i>	Kritična prekretnica u događaju/dokumentu	Godina
Narativni vremenski okvir mjerila <i>[Ukratko objasnite razvoj mjerila tokom vremena vodeći se informacijama koje ste unijeli u tabelu]</i>		
Ključni nalazi o sprovođenju i praćenju mjerila <i>[Unesite kritičku ocjenu i uključite vaše nalaze do kojih ste došli putem intervjua/desk istraživanja/ekspertizom organizacije – zajedno sa referencama]</i>		
Ključni nalazi o djelotvornosti mjerila <i>[Unesite nalaze do kojih ste došli putem intervjua i nalaze na osnovu kvantitativnih indikatora kao i kritičku ocjenu – zajedno sa referencama]</i>		
Ključni izazovi za sprovođenje/djelotvornost mjerila <i>[Navedite ukratko u tačkama]</i>		
Opaženi trendovi <i>[Navedi ukratko u dvije rečenice]</i>		

3. Preporuke

Preporuke za jačanje mehanizma praćenja/djelotvornosti mjerila <i>[Navedite u tačkama, dodajte redove po potrebi.]</i>	Upućene vladi/posebnim institucijama	
	Upućene Evropskoj komisiji	

4. Zaključak

[Navedite ukratko zaključak vaših nalaza za pojedinačna mjerila.]

LITERATURA:

- Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, Vlada Crne Gore, 16. februar. 2015.
- Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 19. februar, 2015.
- Godišnji izvještaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html
- Apel 11 NVO: Vlada da Komisiji za istragu napada na novinare obezbijedi pristup informacijama i da objavi izvještaje o radu Komisije, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/apel-11-nvo-vlada-da-komisiji-za-pracenje-istraga-napada-na-novinare-obezbijedi-pristup-informacijama-i-da-objavi-izvjestaje-o-radu-komisije/>
- Mišljenje Komisije na zahtjev Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, novembar 2010.
- Cédric DARTOIS, Ekspertska misija o azilu i pitanjima migracija u Crnoj Gori (Podgorica), 22.04.2013.-25.04.2013.
- Crna Gora - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Informacija o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 01.01 - 30.06.2017. godine, Podgorica, novembar 2017. godine
- Odluka Ustavnog suda o usvajanju ustavne žalbe (Službeni list Crne Gore, br. 088/17 of 26. decembra 2017.
- Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu, Brisel, 9.11.2016, prevod dostupan na: <http://www.delme.ec.europa.eu/upload/izvjestaj.pdf>
- Evropska komisija, Radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2017, dostupno na engleskom: <http://www.mep.gov.me/vijesti/179297/MEP-je-objavilo-radni-dokument-EK-za-poglavlja-23-i-24.html>
- Predsjednik Evropske komisije Žan-Klod Juncker, Govor o stanju unije, 13. septembar 2017, dostupno na engleskom: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf (pristup ostvaren: 15.1.2018.)
- Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost, Brisel, 17.decembar 2013, dostupno na: <https://www.eu.me/mn/24/23-dokumenti-2?download=372:zajednicka-pozicija-eu-za-24-poglavlje>
- Zajednička pozicija Evropske unije, Poglavlje 23: Pravosuđe u temeljna prava, Brisel, 12. decembar 2013, dostupno na: <https://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti?download=340:zajednicka-pozicija-eu-za-23-poglavlje-pravosuđe-i-temeljna-prava>
- Akcija za ljudska prava, Predlozi amandmana na predlog Zakona o Sudskom savjetu, 20. januar 2015, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.
- Akcija za ljudska prava, Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 za period 2014-2016, dostupno na: <http://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>
- Izvještaj o razmatranju Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Odbor za ljudska prava i slobode, Skupština Crne Gore, 28. jun 2017.
- Informacija o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vlada Crne Gore, Podgorica, jun 2015.
- Informacija o Predlogu finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2017. godinu - dio 2 s Predlogom finansijskog sporazuma, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/57 (pristup ostvaren 31.1.2018.)
- Instrument pretpristupne pomoći (IPA II) 2014-2020, Adendum Finansijskog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2015. godinu, Podrška Crnoj Gori za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicama, i revidirani Adendum Finansijskog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2015. godinu
- "Posljednja ofanziva DPS-a na nezavisnost RTCG", dostupno na: <http://institut-alternativa.org/posljednja-ofanziva-dps-na-nezavisnost-rtcg/>
- Mika Rytönen (FI), Upravljanje granicama – Crna Gora, jun 2017.
- Milena Milošević, Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?, Institut alternativa, jun 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/>

- Milena Milošević, Monitoring izvještaj: Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima u 2014. godini, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/monitoring-izvjestaj-zaposljavanje-i-napredovanje-u-drzavnim-organima-u-2014-godini/>
- Monitoring izvještaji o sprovođenju Evropskih principa za javnu administraciju u Crnoj Gori, dostupno na engleskom: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>
- Crna Gora – Sloboda u svijetu 2017, Freedom House, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/montenegro>
- Strategija za reformu javne uprave 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016, dostupno na: <http://www.mju.gov.me/en/library/strategije>
- Ispitivanja javnog mnjenja rađena za potrebe HRA, CEMI i Svjetske banke
- Ispitivanje javnog mnjenja, Stavovi građana o diskriminaciji, 2015, dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/>
- Ispitivanje javnog mnjenja o diskriminaciji, sprovedeno od strane CEDEM, mart 2017, dostupno na: <http://www.cedem.me/programi/istra-zivanja/ostala-istrazivanja/summary/31-ostala-istrazivanja/1872-obraci-diskriminacije-analiticki-izvjestaj>
- Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, Aneks Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, mart 2016.
- Izvještaji o sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24, Vlada Crne Gore, dostupno na: <http://www.eu.me/mn/biblioteka>
- Roagna, Ivana, Ekspertska misija EU o kapacitetima Ministarstva za ljudska prava, 3-7. April
- Izvještaj sa skrininga za Crnu Goru, Poglavlja 23 i 24, maj 2017.
- Reporteri bez granica, Indeks slobode medija, dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking>
- Šelih Ivan, Dolčić Tone, Izvještaj ekspertske misije EU, (drugi nastavak, 21-25. novembar 2016.), january 2017.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda ("Službeni list Crne Gore", br. 032/14 od 30.07.2014)
- Svjetska banka, Analiza upravljanja ljudskim resursima u crnogorskom pravosuđu, 2017, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/421381511259808906/Analysis-of-human-resources-management-in-the-Montenegrin-judiciary>