



DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST
U POLITICI I UPRAVLJANJU

autori/ke: Dragan Koprivica / Biljana Papović / Milena Gvozdinović / Milica Kovačević

metodolog: dr Martin Brusis

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

**Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave,
borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava**



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ovaj dokument je dio projekta „Praćenje procesa pristupanja Crne Gore EU – Dokle smo stigli?“ koji se sprovodi uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju, projekat German Marshall Fund-a SAD.

autori/ke: Dragan Koprivica / Biljana Papović / Milena Gvozdenović/ Milica Kovačević

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

**Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma
javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala
i ljudska prava**

MIŠLJENJA IZRAŽENA U OVOM DOKUMENTU NE PREDSTAVLJAJU NUŽNO MIŠLJENJA
BALKANSKOG FONDA ZA DEMOKRATIJU, GERMAN MARSHALL FUND-A
SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA, ILI NJIHOVIH PARTNERA.

Podgorica, oktobar 2017

SADRŽAJ

UVOD	3
PROCJENA NAPRETKA DRŽAVNE UPRAVE - ČEKA NAS NAPORAN POSAO I TEŠKE ODLUKE	5
Strateški okvir reforme	6
Upravljanje za rezultate - ključna pretpostavka efikasne vlade	7
Predviđanje uticaja zakona na život građana - neprijatna obaveza ili potreba modernog planiranja	8
Uključivanje građana/ki u donošenje odluka - suština ili forma	9
Javne rasprave - da li se građani pitaju	10
Kakav je kvalitet javnih usluga.....	10
Mogu li građani obaviti posao preko eUprave.....	11
Da li imamo održiv sistem lokalne samouprave	12
Kako optimizovati broj zaposlenih, kvalitet njihovih sposobnosti i sistem zapošljavanja u javnoj upravi	13
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA	15
Strateški okvir borbe protiv organizovanog kriminala	16
Pravni okvir - propisama potrebna dalja poboljšanja	17
Neophodno unapređenje institucionalnih i operativnih kapaciteta	18
Kakvi su rezultati borbe protiv organizovanog kriminala	21
ZAŠTITA I PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA	24
Pravni okvir - imamo li propise koji štite ugrožene	25
Da li institucije adekvatno štite i promovišu ljudska prava?	25
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.....	26
Zaštitnik ljudskih prava i slobode.....	27
Zaštita ljudskih prava u praksi	29
Ljudska prava u zatvorima.....	29
Zaštita i promocija rodne ravnopravnosti.....	31
Zaštita prava djece.....	32
Prava osoba sa invaliditetom.....	33
Etničko/rasno distanciranje.....	34
Zaštita prava LGBTI.....	34
METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	36
LITERATURA	38
ISTRAŽIVAČKI CENTAR	44

UVOD

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju (BTD), projekta German Marshall Fund-a SAD-a (GMF) sproveo istraživački projekat u cilju pravljenja procjene ispunjavanja političkih kriterijuma – demokratije, vladavine prava i ljudskih prava u pregovorima sa Evropskom unijom (EU).

Naše istraživanje obuhvata šest oblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije, mediji, borba protiv organizovanog kriminala, reforma javne uprave i ljudska prava. Ključni osnov za pripremu naše procjene su indikatori pripremljeni na osnovu izvještaja Evropske komisije (EK), ali i drugih međunarodnih i domaćih izvještaja, te brojni međunarodni standardi, prakse i drugi referentni materijali. Naravno, važan osnov za pripremu istraživanja su bili i akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 (AP 23 i 24).

Prvi dio zaključaka koji se odnose na oblasti pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji, je objavljen u avgustu 2017.

Drugi dio analize je sadržan u ovom dokumentu, i odnosi se na oblasti reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava. U drugi dio istraživanja uključili smo 17 eksperta/kinja iz ove tri oblasti koji su nam dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu i ocijenili dosadašnji napredak na skali od 1 do 5. U ovaj proces ocjenjivanja nijesu bili direktno uključeni predstavnici državnih institucija, osim kao pružaoci zvaničnih informacija i podataka koji su bili veoma bitan izvor za analizu i zaključke.

Osnovni cilj našeg istraživanja je bio da se, koliko je to moguće, objektivizira stvaran napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU.

U pripremi ove analize koristili smo veliki broj podataka državnih institucija, njihove izvještaje, izvještaje kolega iz NVO sektora i zanimljive medijske izjave važnih aktera.

Ključni rezultati naše procjene upućuju na zaključak da Crna Gora mora energičnije, odlučnije i brže pristupiti ispunjavanju političkih kriterijuma.

I u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, reforme javne uprave i ljudskih prava – osnovni zaključak je da smo prešli tek pola

puta, stvorivši bazične uslove za izgradnju i kvalitetnije funkcionisanje institucija. Međutim, stvaranje nezavisnih institucija, koje efikasno obavljaju svoje zadatke i ostvaruju mjerljive rezultate je zadatak koji je tek pred nama.

Iskazano u brojevima prosječan napredak u oblastima organizovani kriminal, reforma javne uprave i ljudska prava je 2.44. Najbolji prosječni rezultat je ostvaren u oblasti ljudskih prava 2.76, slijedi organizovani kriminal 2.39 i na kraju reforma javne uprave sa skromnih 2.19. Detaljne ocjene, po podoblastima sa obrazloženjima možete naći u dokumentu.

Naši zaključci nakon ovog istraživanja govore nam da za donosiocje odluka i državu Crnu Goru, pored formalnog, cilj mora biti i suštinski napredak u pregovorima sa EU. Cilj mora biti i promjena svijesti i načina funkcionisanja institucija. A to je ključni preduslov za nastavak demokratskog razvoja u Crnoj Gori.

Veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i dr Martinu Brusisu na pomoći pri izradi metodologije i pripremi 168 indikatora na osnovu kojih smo pripremili ovaj dokument. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama koje su nam dostavile, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A BTĐ-u hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu.

CDT tim

PROCJENA NAPRETKA DRŽAVNE UPRAVE - ČEKA NAS NAPORAN POSAO I TEŠKE ODLUKE

“Može se, kad se hoće, ako se hoće tako, da pucaju kosti onima koji tako neće.”

- M. Krleža

Reforma javne uprave nesumnjivo predstavlja jedan od najkompleksnijih reformskih poduhvata na našem putu ka EU. Da bi se ona kvalitetno sprovela neophodno je donijeti teške odluke i posvećeno realizovati veliki broj aktivnosti.

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju njen dosadašnji uspjeh ocjenjuju prosječnom ocjenom 2.19. Na osnovu istraživanja koje smo sproveli za potrebe ovog dokumenta, nije teško identifikovati kritične tačke od kojih će zavistiti uspjeh ovog posla.

Razlog za zabrinutost je značajno kašnjenje u uvođenju sistema “upravljanje za rezultate”. Iako postavljen kao strateški cilj Vlade, proces unapređenja postojećeg sistema planiranja i koordinacije vladinih politika tek je započeo.

Analiza uticaja novih propisa (RIA) i planiranje njihove implementacije nije kvalitetno zaživjela u praksi. Ove obaveze se često sprovode samo formalno. Nijesu rijetki slučajevi nepoštovanja mišljenja o uticaju propisa Ministarstva finansija i njegovo ignorisanje prilikom usvajanja zakona u Vladi.

Ključni problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava tiču se finansijske neodrživosti malih opština, prekomjernog broja zaposlenih, prezaduženosti... Postojeći sistem funkcionisanja i finansiranje lokalnih samouprava, kao i kriterijumi za formiranje novih opština moraju biti revidirani u cilju uspostavljanja funkcionalnog i održivog modela.

Neusklađenost i deficit podataka o broju zaposlenih u evidencijama koje vode državni organi, upućuju da na polju optimizacije broja zaposlenih tek predstoji ozbiljan posao. Svi relevantni izvori upućuju na činjenicu da je sistem zapošljavanja podložan partijskom uticaju i da ova reforma mora stvoriti uslove za depatizaciju i profesionalizaciju javne uprave na državnom i lokalnom nivou.

Strateški okvir reforme

Aktuelna Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020. (SRJU), sa akcionim planom za njenu realizaciju 2016-2017 usvojena je u junu 2016. godine. Ključni cilj SRJU je efikasna i servisno orjentisana javna uprava, koju bi karakterisalo povjerenje građana u njen rad. Najvažniji segmenti kojima se strategija bavi su: pružanje usluga, upravljanje ljudskim resursima i javnim finansijama, koordinacija javnih politika i povećanje efikasnosti funkcionisanja lokalne samouprave¹.

Nova SRJU je bazirana na većem broju dokumenata iz ranijeg perioda koji su bili osnova za njenu izradu².

Nadzor nad sprovođenjem strategije i izvještavanje vrši Ministarstvo javne uprave (MJU), formirano u novembru 2016. godine. Pored ovoga, Vlada je u junu 2017. godine formirala Savjet za reformu javne uprave koji osim ministara uključuje predstavnika Zajednice Opština, Uprave za kadrove i nevladinog sektora.

Neki od ključnih zakona koji tretiraju ovu oblast su: Zakon o državnoj upravi, Zakon o upravnom postupku, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o elektronskoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi...

Prvi izvještaj o realizaciji Akcionog plana 2016-2017 (AP), za 2016. godinu objavljen je početkom 2017. godine. Od 52 aktivnosti koje su predviđene akcionim planom, u prvoj godini je planirano pet, a realizovane su dvije³. Ovaj izvještaj se, u dovoljnoj mjeri, ne bavi uzrocima i razlozima neuspjeha ili kašnjenja i ne sadrži preporuke za unapređenje stanja niti odgovorne institucije.

Dio naših eksperata smatra da je neophodno poboljšanje kvaliteta ovog izvještaja kako bi on bio pouzdan indikator za praćenje reforme.

Većina eksperata uključenih u naše istraživanje smatra su neki od rokova predviđenih AP nerealni pa se očekuju kašnjenja u realizaciji ove reforme. Takođe, ovaj AP ne sadrži uvijek dovoljno jasne indikatore koji bi izmjerili rezultate reforme.

*Eksperti su okvir za sprovođenje SRJU ocijenili prosječnom ocjenom **2.52**.*

1) Ministarstvo javne uprave. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. Dostupno na: <https://goo.gl/8z4b2b>. Pristupljeno: 01.09.2017.

2) Strategija reforme javne uprave za period 2011-2016 (AURUM), Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori 2011-2015, Strategija daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore, Strategija razvoja informacionog društva 2012-2016...

3) Ministarstvo javne uprave. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godina u 2016 godini. Dostupno na: <https://goo.gl/HBwGM4>. Pristupljeno: 01.09.2017.

Upravljanje za rezultate - ključna pretpostavka efikasne vlade

Efikasna izvršna vlast, ali i obaveze vezane za pristupanje i članstvo u EU, podrazumijeva postojanje mehanizama za planiranje, razvoj, koordinaciju, sprovođenje i mjerenje uspjeha javnih politika⁴.

U Crnoj Gori planiranje aktivnosti Vlade i ministarstava nije dovoljno razvijeno, prije svega zato što ne postoji jedinstven srednjoročni planski dokument, koji bi sadržao ključne prioritete Vlade i ministarstava i mjerila uspjeha njihove realizacije.

Rezime ocjene naših eksperata o napretku u ovoj oblasti može se sažeti u jednu rečenicu - Crna Gora ima planiranje politika ali je daleko od toga da ima upostavljen efikasan sistem planiranja i mjerenja rezultata. Vlasti građanima moraju podnositi izvještaj o tome šta su postigli a ne šta su radili u prethodnoj godini.

*Oni su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom **2.10**.*

Godišnji Program rada predstavlja glavni planski dokument Vlade. On obuhvata nacрте zakona, strategije, akcione planove, informacije o stanju u određenim oblastima, nadležnosti Vlade koje se koriste za donošenje odluka. Programom rada se takođe definišu osnovni zadaci, nosioci zadataka i rokovi za njihovo izvršenje⁵. Iako sveobuhvatan, ovaj program ima značajan nedostatak - ne definiše očekivana dostignuća već samo nabraja ključne vladine politike koje će biti realizovane u tekućoj godini.

Pred ovoga, izostaje i šira analiza učinka Vlade na centralnom nivou, iako se pripremaju izvještaji o sprovođenju vladinih zaključaka kao i izvještaji o radu Ministarstava⁶.

SRJU kao ključni prioritet u ovoj oblasti postavlja formulisanje srednjoročnih ciljeva, kroz usvajanje strateškog dokumenta za rad Vlade u četvorogodišnjem periodu. Takođe, SRJU predviđa formulisanje godišnjih ciljeva i indikatora za mjerenje uspjeha, kroz korekcije sadašnje forme programa rada Vlade i ministarstava, u cilju dobijanja kvalitetnijih informacija. Ovim bi se stvorila podloga za donošenje odluka i kvalitetniju implementaciju vladinih politika.

Praćenje učinka Vlade je ključno kako bi se osiguralo da vlada ispuni svoja obećanja data biračima, ali i da poveća odgovornost njenih članova⁷. Ovo je vjerovatno najosjetljiviji dio reforme, jer zahtijeva pravilno dizajnirane i artikulisane ciljeve i kriterijume za praćenje njihove primjene. Pored ovoga, realno je da se u ovoj fazi reforme pojave i značajni otpori reformi jer

4) CDT, *Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika*, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/452VtK>. Pristupljeno: 04.09.2017.

5) Poslovnik Vlade Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 3/2012, 31/2015 i 48/2017. Članovi 28-31.

6) SIGMA - referat br.51, Pregled izrade javnih politika Crna Gora, 2014. Dostupno na: <https://goo.gl/J9WHHf>. Pristupljeno: 30.08.2017.

7) CDT, *Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika*, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/452VtK>. Pristupljeno: 04.09.2017.

8) U Sektoru za koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade obavljaju se poslovi koji se odnose na pripremu instrukcija za izradu programa rada Vlade, koordinaciju pripreme i objedinjavanje materijala za program rada Vlade i dr.

9) U Direktoratu za koordinaciju i praćenja usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike vrše se poslovi koji se odnose na: uspostavljanje i razvoj sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strategijskih dokumenata kojima se utvrđuju javne politike s ostalim nacionalnim strategijskim dokumentima i/ili pravnom tekovinom EU i dr.

10) Ministarstvo javne uprave. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.godina u 2016 godini. Dostupno na: <https://goo.gl/HBW-GM4>. Pristupljeno: 01.09.2017.

11) Regulatory Impact Assessment – RIA

12) USAID Montenegro, Priručnik za Analizu efekata propisa (RIA), 2011. Dostupno na: <https://goo.gl/KYnLfH>. Pristupljeno: 08.09.2017.

13) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

14) Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturalnih reformi. Analiza „Crna Gora kroz međunarodne ekonomske indikatore“, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/WdZnX3>. Pristupljeno: 05.09.2017.

nije svima u interesu da se precizno znaju rezultati njihovog rada a time i pokrene pitanje njihove odgovornosti.

Poslovi koordinacije vladinih politika podijeljeni su prateći dva aspekta: programski i strateški. Prvi je povjeren Sektoru za koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade⁸ (SKP), u okviru Generalnog sekretarijata (GS), a drugi Direktoratu za koordinaciju i praćenja usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike, u okviru Ministarstva Evropskih poslova⁹ (MEP).

Ovakav način koordinacije ima svoje pozitivne i negativne strane ali u najvećem dijelu zavisi od kvaliteta saradnje svih organa uključenih u ovaj sistem, a prije svih GS i MEP-a.

Iako je Vlada u 2016. godini predvidjela set aktivnosti kojima se teži uspostavljanju sveobuhvatnog i racionalnog sistema planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika, nijedna od planiranih aktivnosti nije realizovana¹⁰.

Predviđanje uticaja zakona na život građana - neprijatna obaveza ili potreba modernog planiranja

Analiza uticaja propisa (RIA)¹¹ je analitički proces procjene uticaja određenog propisa na građane, poslovnu zajednicu i budžet države, koji sprovodi predlagač propisa od najranije faze njegove pripreme. Svrha ove analize je jasna identifikacija ciljeva, posljedica i uzroka, konsultacije sa zainteresovanim stranama, razmatranje regulatornih opcija i procjena troškova¹².

U postojećem sistemu Ministarstvo finansija (MF) zaduženo je da daje mišljenje o kvalitetu sprovedene analize, i analizira propis u kontekstu uticaja na poslovni ambijent i državni budžet.

Većina naših eksperata smatra da kvalitet RIA u Crnoj Gori nije na potrebnom nivou tj. da ona nije na pravi način zaživjela kao alat za unapređenje zakonodavnog procesa.

Neophodno je značajno poboljšanje kvaliteta, kao i izbjegavanje da se sprovodi u završnoj fazi zakonodavnog procesa¹³.

Praksa pokazuje da se procjena uticaja obavlja formalno, sa nedovoljno pažnje, bez suštinskog sagledavanja posljedica određenog propisa i uporednih analiza dobrih praksi. Česte su i situacije da se propis usvaja bez obzira na negativno mišljenje MF-a ili izraženih sumnji u negativan uticaj propisa na poslovni ambijent. Posebnu pažnju treba posvetiti preciziranju troškova koje propis može izazvati, jer se oni računaju naizgled proizvoljno i na nivou grube procjene¹⁴. Ovo mišljenje dijeli i većina naših eksperata.

I SRJU prepoznaje problem nepostojanja obaveze planiranja implementacije zakona, odnosno da materijal koji se podnosi Vladi ne mora sadržati plan implementacije zakona.

Zakoni predstavljaju najvažniji segment implementacije vladinih politika i potrebno je mjeriti njihove stvarne efekte. Dio indikatora uspjeha za implementaciju zakona bi mogao biti dio indikatora za mjerenje uspješnosti vladinih politika.

Blagovremeno i precizno planiranje, te izrada kvalitetnih indikatora uspjeha potrebna je već na samom početku pripreme teksta nacрта zakona, kako bi odgovorni za implementaciju zakona ujedno započeli i fazu pripreme za njegovo sprovođenje i na vrijeme sagledali potencijalne prepreke koje im se mogu naći na putu.

Pored očiglednih benefita za planiranje budžetskih i drugih efekata propisa, kvalitetna RIA bi poboljšala i kvalitet javnih rasprava i zakonskih tekstova koje predlaže Vlada. Dakle, ne treba zanemariti ni mogući uticaj RIA na povećanje participacije građana u izvršnoj vlasti a time i njene otvorenosti. Planirano je da u toku reforme javne uprave sve više propisa ima kvalitetno urađenu RIA-u koja treba biti dio materijala za javne rasprave. Takođe, CDT smatra da bi ovom setu materijala trebalo dodati tj. uvesti i obavezni plan implementacije zakona. Nakon ovoga javne rasprave dobile jednu značajno savremeniju i kvalitetniju formu.

Uključivanje građana/ki u donošenje odluka - suština ili forma

Većina naših eksperata smatra da građani Crne Gore na raspolaganju imaju instrumente za praćenje javnih politika. Međutim, većina njih ne funkcioniše u praksi. Nekvalitetno korišćenje ovih instrumenata povezano je i sa njihovom nedovoljno aktivnom promocijom od strane Vlade i lokalnih samouprava, ali i da prihvate predloge građana za promjenu propisa ili politika.

Oni su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2.65.

Javne rasprave - da li se građani pitaju

Naši eksperti smatraju da i pored postojećih mehanizama, participacija građana, još uvijek, postoji na samo formalnom nivou. Suštinski, rad na ovom dijelu otvorenosti Vlade nije dao značajnije rezultate.

Ključne zamjerke naših eksperata je da je stvarno usvajanje predloga građana tek simbolično pa javne rasprave često imaju samo formalni karakter. Ova forma, po mišljenju eksperata, često nije ispoštovana ili je ispoštovana samo u nekim djelovima.

Ocjena nevladinog sektora je da Vlada čini korak unazad u konsultovanju zainteresovane javnosti.

Zabilježeni su negativni trendovi potpunog zaobilaženja javnih rasprava pri donošenju važnih propisa, djelimičnog organizovanja javnih rasprava, organizovanja rasprava „po skraćenom postupku“ i organizovanja javnih konsultacija umjesto javnih rasprava. RIA često ne prati Zakon dat na javnu raspravu¹⁵.

Na portalu e-uprave je razvijena mogućnost elektronskog učešća u javnoj raspravi e-participacija, kroz komentarisanje i prilaganje dokumenata, međutim 69% ministarstva ne sprovodi javne rasprave online¹⁶.

Na lokalnom nivou, o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi Skupština, javne rasprave se uglavnom sprovode u skladu sa propisanim pravilima, ali se obaveza izrade izvještaja sa javnih rasprava i njihovo objavljivanje na veb stranicama ne poštuje u potpunosti. Pojedini izvještaji ne sadrže detaljan pregled komentara koji su odbijeni, kao i pojedinačna obrazloženja zbog kojih su odbijeni ili ne sadrže informaciju o tome da li su prihvaćeni ili odbijeni pristigli komentari. Jedan od problema je i nepristupačnost prostorija u kojima se organizuju javne rasprave osobama sa invaliditetom¹⁷.

Kakav je kvalitet javnih usluga?

Istraživanje javnog mnjenja o percepciji kvaliteta javnih usluga ukazuje većinsko nezadovoljstvo - 44% nezadovoljnih naspram 40% zadovoljnih građana¹⁸.

U ovom dijelu uspjeh reforme vezan je za uspjeh novog Zakona o upravnom postupku, koji se primjenjuje od jula 2017. godine. Proklamovani ciljevi zakona vezani za ovu oblast su poboljšanje odnosa građana i privrednih subjekata sa javnom upravom, kao i obezbjeđivanje njihove pravne sigurnosti.

15) Institut Alternativa, *Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/2TXm2U>. Pristupljeno: 06.09.2017.

16) CDT, *Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WFCzsf>. Pristupljeno: 06.09.2017.

17) CRNVO, *Izveštaj o podsticajnom okviru za djelovanje NVO na lokalnom nivou - monitoring izvještaj (01. januar 2015. godine -30. jun 2016. godine)*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/jbihLc>. Pristupljeno: 06.09.2017.

18) Institut Alternativa, *Percepcija javne uprave. Istraživanje javnog mnjenja*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Bycyx5>. Pristupljeno: 07.09.2017.

Zakon teži uspostavljanju servisa „jedinstveni šalter“, koji bi predstavljao jedinstveno upravno mjesto, za predaju podnesaka i informisanje. To bi značilo da građanin posjećuje samo ovaj šalter, a nadležni organ koji je primio zahtjev dalje prikuplja podatke po službenoj dužnosti, i odlučuje o zahtjevu.

Efekti reforme u ovoj oblasti će se objektivno moći analizirati tek u narednom periodu.

Mogu li građani obaviti posao preko eUprave?

MJU ističe ovaj dio reforme javne uprave kao jedan od ključnih¹⁹. Ipak, naši eksperti smatraju da dosadašnji tempo razvoja u ovoj oblasti ne uliva sigurnost da smo blizu stvaranja digitalizovane i potpuno povezane javne uprave.

Kada govorimo o elektronskom poslovanju, najznačajniji pravci razvoja su EDMS, informacijski sistem za elektronsko upravljanje dokumentima i elektronsko pružanje usluga kroz portal eUprava.

Prema izvještaju Ministarstva javne uprave, EDMS je uveden i uspješno implementiran u više od 82% ministarstava, dok je broj elektronskih usluga u 2016. godini porastao za 48%²⁰.

Međutim, funkcionalnost i korišćenje elektronskih usluga najbolje oslikava podatak da je tek svaki četvrti građanin čuo za portal eUprava, uz izuzetno mali procenat onih koji su ga koristili (6%)²¹.

Poseban problem predstavlja nezainteresovanost i nespremnost institucija za saradnju, komunikaciju i sprovođenje Zakona o elektronskoj upravi²².

Naše provjere funkcionisanja sistema govore da najzastupljenije usluge na eUpravi su one informativnog karaktera ili se odnose na preuzimanje dokumenata. One-stop-shop usluge²³ dostupne na portalu uglavnom su namijenjene pravnim licima, i odnose se, najčešće na izdavanje licenci za rad obrazovnih ustanova²⁴.

Naši eksperti smatraju da rezultati portala EUprave nijesu zadovoljavajući imajući u vidu da on funkcioniše već šest godina.

19) J.B.Č., "Više usluga u E-upravi do kraja godine", *RTCG portal*, 04.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/udVhj9>. Pristupljeno: 07.09.2017.

20) Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020, za period jul 2016 – jul 2017, jul 2017.

21) Institut Alternativa, *Percepcija javne uprave. Istraživanje javnog mnjenja*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Bycyx5>. Pristupljeno: 07.09.2017.

22) Ministarstvo javne uprave. Informacija o portalu e-uprave za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/VKvFux>. Pristupljeno: 28.09.2017.

23) Usluge koja omogućavaju dobijanje svih informacija i obavljanje svih procedura na jednom mjestu.

24) Primjer One-stop-shop servisa na dan 19.06.2017. godine - Ukupan broj "one stop shop" servisa na portalu e-uprave je 10 i to: Program stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, Upis, promjena i dopuna podataka u Centralnom turističkom registru za fizička i pravna lica, Izdavanje licence za rad privatnih srednjih škola, Izdavanje licence za rad organizatora obrazovanja odraslih, Izdavanje licence za rad ustanovi visokog obrazovanja, Izdavanje licence za rad privatne predškolske ustanove, Izdavanje licence za rad privatne osnovne škole, Izdavanje saglasnosti na programe I projekte nevladinih organizacija, Izdavanje licence za rad auto škole (Izvor: Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020, za period jul 2016 – jul 2017, jul 2017.).

Da li imamo održiv sistem lokalne samouprave?

Sistem lokalne samouprave (LS) u Crnoj Gori je jednostopeni i u okviru njega postoji monotipski model organizacije LS, sa opštinom kao osnovnom teritorijalnom jedinicom. Imajući u vidu odredbe sistemskog Zakona o lokalnoj samoupravi, sve jedinice obavljaju, u načelu, iste poslove i imaju isti pravni položaj u odnosu prema centralnim organima. Međutim, treba istaći da se Zakonom o Glavnom gradu i Zakonom o Prijestonici ublažava monotipski model organizacije, s obzirom na to da ovi zakoni propisuju vršenje određenih poslova koji su specifični za Glavni grad i Prijesticu²⁵.

Ovaj sistem proizvodi brojne probleme usled velikih nejednakosti u kapacitetima opština. Ovo se naročito odnosi na novoformirane opštine, koje još uvijek potpuno ne funkcionišu i imaju brojne prepreke u uspostavljanju osnovnih funkcija.

Nijesu rijetka mišljenja da će LS biti jedan od ključnih izazova sprovođenja SRJU. Reforma mora dati teške odgovore o finansijskoj i programskoj održivosti opština i riješiti pitanje evidentnog viška zaposlenih.

Većina naših eksperata smatra da je neophodno revidirati metodologiju/kriterijume za osnivanje novih opština, s obzirom na to da opštine koje nijesu stabilne i nemaju mogućnosti da samostalno funkcionišu produbljuju probleme u funkcionisanju LS.

Značajan broj naših eksperata smatra da su politički kriterijum ključni za formiranje novih i održavanje nekih od ranije formiranih opština.

EK u ovoj oblasti posebno ističe problem finansijske neodrživosti crnogorskih opština i konstatuje da finansijska situacija lokalne samouprave i upravljanje javnim finansijskim subjektima lokalne samouprave ostaju nezadovoljavajući²⁶.

Prihodi crnogorskih opština su manji u odnosu na rashode, uz to opštine bilježe visok nivo zaduženosti i neizmirenih obaveza²⁷. Vlada i lokalne samouprave izlaz vide kroz uvođenje seta novih naknada koje treba da povećaju opštinske prihode (komunalna naknada, naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za neformalne objekte, naknada za legalizaciju neformalnog objekta i naknada za korišćenje prostora za neformalne objekte), kao i kroz reprogram poreskog duga opština²⁸.

Više političkih aktera je kritikovao novi Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, jer smanjuje ingerencije LS vezane za planiranje prostora. S druge strane, iz Ministarstva održivog razvoja i turizma negiraju ove optužbe i sma-

25) Ministarstvo unutrašnjih poslova. Analiza modela organizacije lokalne samouprave, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/2mZWox>. Pristupljeno: 02.09.2017.

26) Evropska komisija, Izveštaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

27) U 2016. godini lokalna samouprava zabilježila je deficit od 7,3 miliona eura. Prema izvještaju Ministarstva finansija o dugu, javni dug na dan 31. 12. 2016. iznosio je 2,55 mlrd. eura ili 67,5% BDP-a, od čega je dug lokalnih samouprava 143,1 milion eura.

28) Ministarstvo finansija. Program reforme upravljanja javnim finansijskim 2016 – 2020, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/MYxkR5>. Pristupljeno: 01.09.2017.

traju da se ovim promjenama uvodi efikasniji sistem nadzora i identifikovanje pojedinačne odgovornosti svih u sistemu.

Iako je o efektima ove reforme rano govoriti, većina naših eksperata smatra da će oni biti upitni ukoliko se ne zaustavi dominacija partijskih interesa nad savremenim principima menadžmenta LS.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 1.80.

Kako optimizovati broj zaposlenih, kvalitet njihovih sposobnosti i sistem zapošljavanja u javnoj upravi

Nepodijeljena ocjena naših eksperata je da je pitanje ljudskih resursa ključno pitanje postojeće reforme javne uprave. Ključni problem sadašnjeg funkcionisanja je partijsko zapošljavanje državnih službenika, naročito visokog rukovodećeg kadra. *Prosječna ocjena stanja u ovoj oblasti je 1.90.*

Prema mišljenju EK, Crna Gora mora dalje da izmijeni pravni okvir za državnu službu da bi se u potpunosti obezbijedilo zapošljavanje na osnovu rezultata, poboljšalo napredovanje u karijeri u cijeloj javnoj službi na nacionalnom nivou i nivou lokalne samouprave, i obezbijedile objektivne procedure razrješenja za više rukovodioce²⁹.

Iako formalno postoje postupci za zapošljavanje zasnovani na sposobnostima, još uvijek ne postoji pouzdan sistem za transparentan izbor zasnovan isključivo na profesionalnim kompetencijama. Ostaje izazov definisanja kompetencija potrebnih za konkretna radna mjesta i obavljanje izbora na osnovu ocjene kompetencija kandidata³⁰.

U toku je priprema novog Zakona o državnim službenicima i nameštenicima koji treba da doprinese prevazilaženju problema u ovoj oblasti.

Novine u ovom Zakonu su uvođenje profesionalizovane Disciplinske komisije³¹, zatim obavezne šestomjesečne obuke prilikom zapošljavanja rukovodilaca, kao i obavezne provjere sposobnosti ovih lica. Predviđa se i obavezno godišnje ocjenjivanje državnih službenika, i njihovih nadređenih. Sve su to problemi koji su prepoznati u prethodnom periodu a koji se moraju rješavati u sklopu ove reforme.

Prema podacima MJU iz državnog budžeta se finansira 38.000 zaposlenih. Ovaj podatak ne obuhvata zaposlene u LS. Evidencije o broju zaposlenih Uprave za kadrove i Ministarstva finansija sadrže različite podatke o broju zaposlenih. Pravilno kadrovsko planiranje nije moguće bez ažurnog vođenja ovih evidencija³².

29) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

30) SIGMA, Baseline Measurement Report: The principles of Public Administration, Montenegro, April 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/zNXeoJ>. Pristupljeno: 06.09.2017.

31) Disciplinska komisija za teže povrede službene dužnosti imala bi predsjednika i najmanje osam članova koje Vlada imenuje na period od pet godina.

32) Ministarstvo javne uprave. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. Dostupno na: <https://goo.gl/8z4b2b>. Pristupljeno: 01.09.2017.

33) Ministarstvo javne uprave. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. Dostupno na: <https://goo.gl/8z4b2b>. Pristupljeno: 01.09.2017.

34) Strategija reforme javne uprave 2016-2020. u pogledu optimizacije broja zaposlenih, odnosi se na cjelokupan javni sektor, ne samo na oblast javne uprave kao u drugim oblastima.

35) „Opštine uskoro moraju da počnu pripreme da do 2016. smanje broj zaposlenih: Otkaz svakom desetom činovniku“, *Portal Analitika*, 10.11.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/FrnPfm>. Pristupljeno: 09.09.2017.

36) Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija. Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, 2013. Dostupno na: <https://goo.gl/BHnahM>. Pristupljeno: 31.08.2017.

Vlada Crne Gore nema podatak o višku zaposlenih u javnoj upravi, ali optimizacija broja zaposlenih predstavlja jedan od prioriteta. Nezvanične procjene ranijih saziva Vlade i nevladinog sektora govore o višku zaposlenih od oko pet hiljada. Tu nijesu uračunati viškovi zaposlenih u opštinama³³.

MJU je formiralo Međuresorski stručni tim koji će izraditi metodologiju i plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru³⁴. Očekuje se da će ovaj plan biti pripremljen do početka 2018. godine.

Veliki problem predstavlja trend rasta broja zaposlenih u LS. Paradoks je to što su prethodnih godina očekivanja išla u smjeru smanjenja ovog broja³⁵, što su kao prioritet predviđali i planski dokumenti³⁶.

Mimo proklamovanih prioriteta broj zaposlenih je ipak nastavio da se uvećava, i dodatno opterećuje lokalne budžete. To dokazuje neadekvatnu politiku zapošljavanja, koja je dovela do viška zaposlenih i finansijskih opterećenja koje opštine ne mogu da izdrže.

Većina naših eksperata primjećuje da je prekomjerno zapošljavanje i rast broja zaposlenih karakteristično u izbornim godinama (2013., 2014. i 2016. god.).

BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

„Ne možete da suzbijete požar, a da se ne opečete, na možete da suzbijete poplavu a da se ne pokvasite i ne možete da se borite sa organizovanim kriminalom a da vam ne prete.“

- Zoran Đinđić

Iako državni zvaničnici saopštavaju da je bezbjednosna situacija u Crnoj Gori povoljna, dio javnosti ističe da je organizovani kriminal ozbiljna prijetnja za bezbjednost u Crnoj Gori. Sa tim su saglasni i naši eksperti, koji ističu da Crna Gora još uvijek nije ostvarila značajne rezultate u oblasti organizovanog kriminala.

Za adekvatan obračun za organizovanim kriminalom treba dodatno jačati strateški, pravni, institucionalni okvir i operativne kapacitete, koje su eksperti ocijenili prosječnom ocjenom 2.39.

Crna Gora ima niz nacionalnih sektorskih strategijskih dokumenata koji tretiraju pitanje organizovanog kriminala. Međutim, po ocjenama naših eksperata problem je nedostatak planskih dokumenata koji bi se bavili problemima državnih organa u tretiranju organizovanog kriminala.

Početak primjene određenih instituta ukazuje na to da će u budućem periodu biti potrebno dalje unapređenje zakonodavnog okvira.

Nepodijeljeno je mišljenje eksperata je da je neophodno obezbijediti bolje uslove za rad Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalnog policijskog odjeljenja, kako bi oni mogli da efikasno rade na većem broju predmeta, i odgovore velikim očekivanjima javnosti. Takođe, eksperti su apostrofirali da je potrebno raditi na jačanju kapaciteta policije i postojećih mehanizama za kontrolu njenog rada.

Vrlo je malo relevantnih a javno dostupnih podataka na osnovu kojih bi se potpuno pouzdano i objektivno mogli ocijeniti rezultati. Dostupne nezavisne analize se uglavnom bave pojedinačnim slučajevima, dok ne postoje sveobuhvatne analize cjelokupne problematike organizovanog kriminaliteta. Naši eksperti posebnu zabrinutost izražavaju zbog veoma loših rezultata u pogledu krajnjih ishoda postupaka u pojedinim slučajevima.

Strateški okvir borbe protiv organizovanog kriminala

Dok se Crna Gora opredijelila da vodi borbu protiv korupcije isključivo kroz ispunjavanje mjerila iz AP 23 i 24, te odustala od razvoja posebnog nacionalnog strateškog okvira u toj oblasti, u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala situacija je nešto bolja. Naime, iako je period važenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014. i pratećih akcionih planova istekao krajem 2014. godine, u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i dalje imamo niz nacionalnih sektorskih strateških dokumenata. Najvažniji među njima su 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 zloupotreba droga 2013-2020. Ipak, naši eksperti ukazuju da je negativno to što nema niti jednog akcionog plana koji se bavi problemima državnih organa u tretiranju organizovanog kriminala.

Za praćenje implementacije Strategije za borbu protiv trgovine ljudima 2012-2018 i njenih akcionih planova zadužena je za tu namjenu formirana Radna grupa, koja podnosi izvještaje Vladi. Međutim, u izvještaju nakon drugog kruga evaluacije GRETA je preporučila Vladi uvođenje mehanizma nezavisnog monitoringa i evaluacije primjene Strategije³⁷.

Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) je prvi put donijeta 2013, a ažurirana je Srednjoročnim pregledom u julu 2015. godine. U toku je izrada i novog dokumenta, čija je finalizacija planirana u drugoj polovini 2017. godine³⁸. Cilj ovog dokumenta je da posluži kao osnova za utvrđivanje prioriteta za borbu protiv organizovanog kriminala i, shodno tome, izradu strateških i planskih dokumenata. SOCTA 2015 prepoznaje da su krijumčarenje i trgovina drogom i dalje dominantna kriminalna aktivnost najvećeg broja registrovanih organizovanih kriminalnih grupa. Takođe, ističe se sve izraženije prisustvo krijumčarenja cigareta preko teritorije Crne Gore, gdje Luka Bar postaje jedna od glavnih tranzitnih tačaka za krijumčarenje cigareta. Međutim, EK u izvještaju ocjenjuje da nijesu dovoljno prioritizovane aktivnosti razbijanja kriminalnih mreža i privremenog i trajnog oduzimanja njihove imovine³⁹. Eksperti ističu da SOCTA ne prepoznaje pranje novca kao prioritet.

U aprilu 2016. Vijeće za Nacionalnu bezbjednost je usvojilo predlog Nacionalnih prioriteta u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala za period 2016-2017. godine i prijedlog Nacionalnog obavještajnog modela utvrđivanja prioriteta, upravljanja i dodjele zadataka u oblasti suprotstavljanja teškom i organizovanom kriminalu. Usvajanje ovih akata je bilo predviđeno kao mjera u AP 24.

37) GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/opAHk8>. Pristupljeno: 05.10.2017.

38) M.V.P., "Policija prati 20 klanova", *Dnevni list Dan*, 24.07.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/z2oTWD>. Pristupljeno: 05.10.2017.

39) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

Eksperti su strateški okvir za borbu protiv organizovanog kriminala ocijenili prosječnom ocjenom 2.15.

Pravni okvir – propisima potrebna dalja poboljšanja

Najvažniju izmjenu pravnog okvira za borbu protiv organizovanog kriminala svakako predstavlja usvajanje i stupanje na snagu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu (ZSDT), te izbor glavnog specijalnog tužioca (GST) i specijalnih tužilaca, formiranje Specijalnog policijskog odjeljenja i obezbjeđenje uslova da ova institucija postane operativna. U nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) su sva krivična djela iz organizovanog kriminala, kao i pranje novca.

EK ocjenjuje da Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu i Zakonik o krivičnom postupku zahtijevaju dalja poboljšanja u cilju poboljšanja efikasnosti i djelotvornosti u prekrivičnom postupku⁴⁰.

U prethodnom periodu u više navrata su mijenjani Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku. Pojedini eksperti ocjenjuju da je uvođenje instituta sporazumnog priznanja krivice dovelo do neprimjereno niskih kazni za pojedine izvršioce teških krivičnih djela.

GRETA je pohvalila unapređenje pravnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima, na način što je u kriminalizaciji ovog djela direktno propisana irrelevantnost pristanka žrtve na namjeravanu eksploataciju⁴¹.

Usvajanjem amandmana na Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela Crna Gora je uskladila svoje zakonodavstvo za Okvirnom odlukom 2008/841 o borbi protiv organizovanog kriminala.

Još uvijek nije došlo do izmjena i dopuna Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa ciljem ispunjavanja MONEYVAL preporuka iz 2015. godine⁴². Tamo se konstatuje da je definicija pranja novca sada generalno usklađena sa konvencijama iz Beča i Palerma, ali da su vlasti neefikasne u pokretanju optužbi za pranje novca. Takođe, smatraju da pravni okvir za zaplijenu i zamrzavanje imovine nije dovoljno sveobuhvatan.

EK ističe da je shvatanje koncepta finansijske istrage i dalje usko i ograničeno na konfiskaciju imovine kako je to definisano Zakonom o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću. Takođe, naglašavaju da su pravni uslovi koje treba ispuniti za omogućavanje pokretanja finansijskih istraga veoma strogi⁴³.

U toku je rad na izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, koje treba da na kvalitetniji način urede brojna važna pitanja vezana za

40) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

41) GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/opAHk8>. Pristupljeno: 05.10.2017.

42) CoE MONEYVAL, Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/LPrm-Cv>. Pristupljeno: 05.10.2017.

43) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

44) "POINTPULSE: Izradu Zakona o unutrašnjim poslovima otvoriti za javnost", *Portal Analitika*, 01.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Gkwf8m>. Pristupljeno: 05.10.2017.

45) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

46) *Ibid.*

47) Mihailo Jovović, Olivera Lakić, "Katnić traži još 30 policajaca, MUP i Vlada ne daju?", *Vijesti online*, 02.10.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/cTtgi>. Pristupljeno: 05.10.2017.

48) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

organizaciju policije, uključujući i depolitizaciju službe, integritet i antikorupcijske mjere, nadzor nad policijskom službom, uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja po zaslugi. Civilno društvo učestvuje u radu radne grupe, ali skreće pažnju na nedostatak javnih konsultacija o ovom važnom aktu⁴⁴.

Eksperti su pravni okvir ocijenili prosječnom ocjenom 3.8.

Neophodno unapređenje institucionalnih i operativnih kapaciteta

SDT je formirano u julu 2015. godine, a do juna 2016. godine su imenovani svi specijalni tužioci. SDT je nadležno za gonjenje učinilaca svih krivičnih djela organizovanog kriminala bez obzira na visinu kazne. Nakon višemesečnog zastoja, formirano je i Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) koje podržava aktivnosti SDT, i njihova saradnja teče nesmetano.

Nepodijeljeno je mišljenje eksperata da je neophodno obezbijediti bolje uslove za rad SDT i SPO, kako bi oni mogli da efikasno rade na većem broju predmeta, i odgovore velikim očekivanjima javnosti. Ti uslovi podrazumijevaju neophodnost obezbjeđivanja odgovarajućih prostorija za rad, poboljšanje informatičke infrastrukture, i obezbjeđivanje neophodnih materijalnih i kadrovskih resursa⁴⁵.

U SDT-u rade glavni specijalni tužilac, 10 specijalnih tužilaca. Zvanični podaci pokazuju da je nakon formiranja SDT došlo do velikog povećanja broja prijave za krivična djela iz nadležnosti SDT, zbog čega će biti neophodno povećati broj specijalnih tužilaca. Sistematizacijom su određena 23 radna mjesta sa 37 izvršilaca, od čega je zaposlen 31 državni službenik i namještenik. Specijalno policijsko odjeljenje je osnovano u martu 2016, i u njemu je angažovano 20 predviđenih službenika. S obzirom na trenutnu količinu posla, predviđeno je zapošljavanje još 10 službenika.⁴⁶ Ekspertski izvještaji ukazuju na neophodnost povećanja broja specijalnih tužilaca, kao i povećanje broja zaposlenih u SPO za čak 30 policajaca⁴⁷.

Problemi u koordiniranju i razmjeni informacija između struktura za sprovođenje zakona i pravosudnih struktura još nisu u potpunosti riješeni, iako ima poboljšanja⁴⁸. Saradnja između SDT i SPO se odvija nesmetano, ali naši eksperti ističu da ima još prostora za unapređenje saradnje između SDT i policije u tužilačkoj istrazi.

Istraživanje o stavovima građana iz 2016. godine pokazuje da u odnosu na raniji period, kada je nezadovoljstvo funkcionisanjem istraga bilo izrazito, a stavovi dominantno negativni, većina ispitanika ovoga puta izrazila je stav da je tužilačka istraga mnogo efikasnija od sudske. Saradnju između poli-

cije i tužilaštva ocjenjuju kao „uglavnom dobru, uz međusobno povjerenju“. Takođe, građani smatraju da su problemi zastupljeni u manjoj mjeri. Ipak, i dalje je prisutna praksa prebacivanja odgovornosti za nedostatak rezultata u određenim oblastima s jednih na druge.⁴⁹ Međutim, naši eksperti ukazuju na to da ni nakon sedam godina primjene ovog koncepta, još uvijek nijesu izgrađeni dovoljni kapaciteti za sprovođenje tužilačke istrage u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije.

Strategija razvoja Uprave policije 2016-2017 (SRUP) se ne sprovodi planiranom dinamikom. U Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za 2016. godinu navodi se da su od 78 predviđenih mjera za 2016. godinu realizovane 44, 17 je djelimično realizovano, dok 40 mjera nije realizovano⁵⁰.

U oblasti borbe protiv kriminala, nije realizovana mjera koja je predviđala unapređenje timskog rada na konkretnim istragama prema organizovanim kriminalnim grupama (timovi bi sačinjavali: vođu tima, zamjenika, analitičara, službenik za finansijsku istragu, tim za tehničku podršku). U 2016. godini, prema izvještaju o implementaciji nije formiran ni jedan takav tim.

Sprovođenje racionalizacije policije se odlaže. Dostupni podaci⁵¹ pokazuju da Crna Gora ima ubjedljivo najveći broj policajaca u odnosu na zemlje EU – 808 na 100 000 stanovnika, dok je prosjek 300. Petogodišnji plan za utvrđivanje potrebnog broja policijskih službenika sa završenom Policijskom akademijom nije sačinjen iako je rok za to bio četvrti kvartal 2016.

U izvještaju o implementaciji Akcionog plana SRUP ova mjera je odložena za godinu dana, na osnovu obrazloženja Odjeljena za analitiku, unapređenje rada i razvoj policije da Plan potreba nije neophodan u ovom trenutku. Na godinu dana je pomjeren i rok za izradu funkcionalnog organizacionog modela kojim će se smanjiti broj rukovodilaca.

EK ocjenjuje da u policijskoj organizacije nije uspostavljen proces zapošljavanja sa transparentnim i na rezultatima zasnovanim prijemnim ispitom⁵².

Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje zasnivanje radnog odnosa na osnovu javnog oglasa, što se u praksi tumači tako da se odnosi samo na početne pozicije u policiji, dok se za ostala radna mjesta primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Kako Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne prepoznaje policijske službenike kao posebnu kategoriju, predviđene su izmjene u cilju uspostavljanja posebnog sistema ocjenjivanja policijskih službenika. Ova obaveza nije realizovana, iako je AP SRUP predviđa izradu nacrtu Zakona za prvi, a podnošenje predloga Vladi za treći kvartal 2016.

49) Institut Alternativa, *Šest godina tužilačke istrage u Crnoj Gori*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/tNGv-nB>. Pristupljeno: 05.10.2017.

50) Ministarstvo unutrašnjih poslova/Uprava policije. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja Uprave policije (2016-2020), za 2016. godinu, februar 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/DxECTa>. Pristupljeno: 05.10.2017.

51) Marija Mirjačić, "Crna Gora umjesto 300 ima 808 policajaca na 100.000 stanovnika", *Vijesti online*, 10.10.2011. Dostupno na: <https://goo.gl/e9fUpm>. Pristupljeno: 05.10.2017.

52) Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2016*, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017

Napredovanje u policijskom zvanju nije razdvojeno od napredovanja na radnom mjestu.

Dakle, ne postoji sistem koji bi omogućio napredovanje u zvanju nezavisno od napredovanja u službi. Rukovodeći kadar se bira odlukom direktora bez javnog konkursa. Utvrđivanje sistema napredovanja policijskih službenika prema rezultatima rada nezavisno od radnog mjesta je bio planiran za prvi kvartal 2017 prema AP SRUP.

Kontrolu rada policije vrše Skupština, Savjet za građansku kontrolu policije i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu.

Parlamentarni nadzor nad radom policije u 2016. godini nije sproveden u skladu sa zakonom. Plan parlamentarnog nadzora je usvojen sa više od pola godine zakašnjenja, tek u junu 2016⁵³. Iako usvojen u junu, predviđao je razmatranje izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova za 2015. godinu u prvom kvartalu 2016. Ta obaveza, predviđena Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, nije realizovana.

Naši eksperti smatraju da je ovo zabrinjavajuća pojava, jer pokazuje da političke turbulencije u predizbornom periodu mogu da obesmisle parlamentarni nadzor nad najvažnijim sektorima.

Akcionim planom SRUP je predviđeno jačanje kadrovske materijalnih kapaciteta Odjeljenja za unutrašnju kontrolu i povećanje broja službenika i definisanje nadležnosti Odsjeka za nadzor nad radom policije Zakonom o unutrašnjim poslovima, na šta se još čeka.

U 2016. godini Odjeljenje za unutrašnju kontrolu je obavilo 53 kontrole - provjere zakonitosti postupanja službenika policije, na osnovu operativnih i drugih saznanja o mogućim nepravilnostima i nezakovitostima u radu. U 25 slučajeva izvršene kontrole imale su za rezultat konstatovanje izvjesnih propusta ili nezakovitosti u postupanju policijskih službenika. U preostalih 28 slučajeva, u postupcima kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti.

Pored ovoga, izvršene su 54 kontrole zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene policijskih ovlašćenja na osnovu pritužbi građana na postupanje službenika Uprave policije. Od tog broja, ocijenjeno je da je 5 pritužbi osnovano, a za preostalih 49 pritužbi ocijenjeno je da su neosnovane⁵⁴.

Ne postoji zvanična evidencija o praćenju realizacije zaključaka i preporuka Savjeta za građansku kontrolu policije, iako je ta mjera definisana u Operativnom dokumentu. Savjet djeluje proaktivno, sprovodeći brojne kontrole na sopstvenu inicijativu, ali njegove ocjene nijesu uvijek propraćene odgovarajućim reakcijama nadležnih tijela.

53) Skupština Crne Gore. Odbor za bezbjednost i odbranu, Plan parlamentarnog nadzora za 2016. godinu, Dostupno na: <https://goo.gl/hbEPE4>. Pristupljeno: 05.10.2017.

54) Ministarstvo unutrašnjih poslova. Izvještaj MUP-a o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/zXWHK9>. Pristupljeno: 05.10.2017.

I pored postojanja više mehanizama za kontrolu nad radom policije, naši eksperti ističu da ova kontrola nije efikasna niti efektivna. Oni ističu primjer prekoračenja ovlaštenja od strane SAJ u toku protesta 2015., kada ni unutrašnja kontrola, ni Savjet za građansku kontrolu, ni parlamentarni mehanizmi, niti prijava Ombudsmana nijesu doveli do otkrivanja svih činjenica o postupanju policije.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT) je takođe važna institucija u borbi protiv organizovanog kriminala. U MO-NEYVAL izvještaju iz 2015. se ocjenjuje da ova služba ima zadovoljavajuću operativnu nezavisnost i autonomiju. Ipak, primjećeni su nedostaci u njihovim analitičkim kapacitetima, i iznijete zamjerke na manjak proaktivnosti. Naši eksperti ukazuju i na vrlo loše rezultate u pogledu izvještavanja, budući da izvještaje o sumnjivim transakcijama pružaju uglavnom banke, ali ne i drugi izvještajni subjekti, zbog čega je neophodno da USPNFT sprovede kontrole prema onim subjektima koji ne prijavljuju sumnjive transakcije.

Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) je po zakonu nadležna da prikupla i analizira podatke od značaja za sprječavanje organizovanog kriminala. ANB podnosi godišnje izvještaje o radu Odboru za bezbjednost i odbranu. Međutim, ti izvještaji su zaštićeni oznakom tajnosti, i javnost nema informacije o doprinosu ANB borbi protiv organizovanog kriminala.

CDT je 2016. godine uputio niz preporuka za povećanje transparentnosti ove institucije u cilju povećanja znanja građana i drugih subjekata o ulozi ANB u očuvanju bezbjednosti, čime bi ova institucija povećala i sopstveni kredibilitet i povjerenje u svoj rad⁵⁵. Iako su ključne preporuke iz ovog predloga podržane zaključcima Obora za bezbjednost i odbranu⁵⁶, do promjene politike informisanja još uvijek nije došlo.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 1.89.

Kakvi su rezultati borbe protiv organizovanog kriminala?

Vrlo je malo relevantnih a javno dostupnih podataka na osnovu kojih bi se potpuno pouzdano i objektivno mogli ocijeniti rezultati borbe protiv organizovanog kriminala. Dostupne nezavisne analize se uglavnom bave pojedinačnim slučajevima, dok ne postoje sveobuhvatne analize cjelokupne problematike organizovanog kriminaliteta.

U očima javnosti, problem organizovanog kriminaliteta se prelama kroz stavove o aktivnostima i obračunima između kriminalnih klanova, u kojima su stradali i nedužni građani. U javnom diskursu dominiraju dva ekstremna stava. S jedne strane državni zvaničnici saopštavaju da je bezbjednosna situacija u Crnoj Gori povoljna, uprkos povremenim ugrožavanjima usljed obračuna kriminalnih grupa⁵⁷, dok s druge strane dio javnosti smatra da je bezbjednosno stanje vrlo loše⁵⁸.

55) CDT, *ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/aY47jk>. Pristupljeno: 05.10.2017.

56) "Nuhodžić: ANB mora da bude transparentnija", AntenaM portal, 21.07.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/ZeBrCt>. Pristupljeno: 05.10.2017.

57) Mina, "Marković sa Nuhodžićem i Stojanovićem: Stanje bezbjednosti u CG je zadovoljavajuće", *Vijesti online*, 02.10.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NzegCo>. Pristupljeno: 05.10.2017.

58) Veseljko Koprivica, "BEZBJEDNOSNO STANJE U CRNOJ GORI IZ DRUGOG UGLA: Kriminalci se pritali", *Monitor*, broj 1372, 03.02.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/mk-FuDc>. Pristupljeno: 05.10.2017.

59) Pet iz 2017., i dva slučaja iz 2015. i 2016.

60) Emisija "Replika" od 25.09.2017. na RTCG-u.

61) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

62) Vrhovno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/9Ur4rK>. Pristupljeno: 05.10.2017.

63) Odgovor SDT-a na zahjev za SPI, 18.08.2017.

64) Protiv 30 lica zbog krivičnih djela - neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga iz čl. 300 i stvaranje kriminalne organizacije iz čl. 401a Krivičnog zakonika Crne Gore; protiv 11 lica zbog krivičnih djela - teško ubistvo iz čl. 144 i stvaranje kriminalne organizacije iz čl. 401a Krivičnog zakonika Crne Gore i protiv 3 lica zbog krivičnog djela - stvaranje kriminalne organizacije iz čl. 401a Krivičnog zakonika Crne Gore.

65) Od kojih protiv 4 lica i zbog krivičnog djela stvaranje kriminalne organizacije iz čl. 401a KZ CG

66) Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu za period od 1. januara do 31. juna 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/fjpxEq>. Pristupljeno: 05.10.2017.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 1.73.

Prema podacima Uprave policije u 2017. godini je rasvijetljeno sedam teških krivičnih djela među kojima su i djela koja se odnose na obračune kriminalnih grupa⁵⁹. Policija osim toga sprovodi i brojne aktivnosti na sprečavanju ovih krivičnih djela. U toku prvih osam mjeseci 2017. godine, policija je izvršila oko 3900 kontrola prema organizovanim kriminalnim grupama. Izvršeno je 550 kontrola objekata. Kontrole su rezultirale sa 43 krivične prijave. Oduzeta su 22 vozila, 15 pištolja i jedna eksplozivna naprava. Osim toga, spriječeno je nekoliko spremljenih likvidacija (četiri u 2017., i četiri u 2015. i 2016.)⁶⁰.

Napredak na polju istraga, gonjenja i presuda u slučajevima organizovanog kriminala je zabilježen na polju trgovine drogama, krijumčarenja migranata, cigareta, oružja i u djelima sajber kriminala⁶¹. Međutim, rezultati su nezadovoljavajući u pogledu slučaja pranja novca i trgovine ljudima.

U godišnjem izvještaju MUP-a za 2016. se navodi da su Specijalnom državnim tužilaštvu podnijete 4 (5) krivične prijave, protiv 45 (44) fizičkih i jednog pravnog lica, zbog osnovane sumnje da su počinili krivična djela sa elementima organizovanog kriminala: stvaranje kriminalne organizacije, zloupotreba službenog položaja, neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljeni prelazak državne granice, davanje mita, teško djelo protiv opšte sigurnosti, iznuda, terorizam u pokušaju, vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih djela.

U toku 2016. godine u Specijalnom državnom tužilaštvu je pokrenuto pet istraga u slučajevima organizovanog kriminala, a podignute su dvije optužnice u vezi sa krivičnim djelima iz ove oblasti⁶². U toku 2016. godine nije bilo pokrenutih istraga niti podignutih optužnica u vezi sa krivičnim djelima trgovina ljudima i pranje novca⁶³.

U prvih šest mjeseci 2017. godine specijalni tužioci su donijeli naredbe o sprovođenju istrage protiv 44 učinioca krivičnih djela organizovanog kriminala⁶⁴ i 5 za pranje novca⁶⁵. U prvoj polovini 2017. godine SDT je protiv 31 lica podiglo optužnice za organizovani kriminal⁶⁶.

Od formiranja SDT pokrenute su finansijske istrage protiv ukupno 175 lica. U toku 2016. i 2017. godine, SDT je protiv više fizičkih i pravnih lica podnijelo predloge za određivanje privremene mjere obezbjeđenja zabrane raspolaganja i korišćenja nepokretnosti, kao i za privremeno oduzimanje pokretne imovine, koji su prihvaćeni od strane suda.

U 2016. godini SDT je je zaključilo 28 sporazuma o priznanju krivice, od kojih su 24 usvojena od strane suda i sud je donio osuđujuće presude⁶⁷.

U prvoj polovini 2017. godine zaključeno je ukupno 9 sporazuma o priznanju krivice i svih 9 su usvojeni od strane suda⁶⁸. U svim zaključenim sporazumima o priznanju krivice kazne su zatvorske, s tim što je u nekima kumulativno sa zatvorskom kaznom kao sporedna kazna izricana i novčana kazna i oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, dok je u nekim sporazumima dogovorena i novčana uplata u humanitarne svrhe. Sporazumi su potpisani za krivična djela organizovanog kriminala, ili za krivična djela visoke korupcije izvršena na organizovan način.

I pored navedenih statistika o pokrenutim istragama i optužnicama, naši eksperti posebnu zabrinutost izražavaju zbog veoma loših rezultata u pogledu krajnjih ishoda postupaka u slučajevima organizovanog kriminala, što je u posljednje vrijeme očigledno kroz primjere obaranja osuđujućih presuda pred Apelacionim sudom za slučajeve Kalić⁶⁹ i Šarić i Lončar⁷⁰. Nevladine organizacije koje se bave ovom temom ocjenjuju da je ovo još jedan pokazatelj da crnogorsko pravosuđe nema kapaciteta za obračun sa korupcijom i organizovanim kriminalom⁷¹.

67) Vrhovno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/9Ur4rK>. Pristupljeno: 05.10.2017.

68) Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu za period od 1. januara do 31. juna 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/fjpExq>. Pristupljeno: 05.10.2017.

69) Decembar 2015.

70) Septembar 2017.

71) MANS, "Oslobađajuća presuda Šariću i Lončaru još jedna kompromitacija crnogorskog pravosuđa", 27.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/JnLHF7>. Pristupljeno: 05.10.2017.

ZAŠTITA I PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA

Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i svijješću i treba jedni prema drugima da postupaju u duhu bratstva.

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Iako se ljudska prava u Crnoj Gori generalno pošuju, po ocjenama naših eksperata, sistem zaštite i promocije bi trebalo da bude djelotvorniji. Oni ističu da kao ključan problemi ostaje nekažnjivost, odnosno mali broj procesuranih slučajeva povreda ljudskih prava.

*Eksperti su pravni okvir, institucionalne kapacitete i zaštitu i promociju ljudskih prava u praksi ocijenili prosječnom ocjenom **2.76**.*

Iako smatraju da je uspostavljen solidan zakonski okvir u ovoj oblasti, većina njihovih primjedbi se odnosi na implementaciju zakonskih propisa u praksi.

Većina naših eksperata smatra da institucije za zaštitu ljudskih prava ne funkcionišu kao jedinstven sistem i da ključni pravci daljeg razvoja ljudskih prava moraju ići u tom smjeru. Kapacitete ključnih institucija, Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda treba dodatno unaprijediti.

Eksperti su saglasni da bi država efikasnije i efektivnije trebalo da prati diskriminatorne prakse i postupa protiv njih. Takođe, da treba aktivno raditi na podizanju svijesti o ljudskim pravima u društvu, odnosno na promociji i informisanosti o mehanizmima zaštite u slučaju povreda.

Pravni okvir - imamo li propise koji štite ugrožene

Među najznačajnijim pravnim aktima koji regulišu oblast ljudskih prava su Ustav Crne Gore, Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i Zakon o zabrani diskriminacije. Pravni okvir antidiskriminacije obuhvata takođe Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Sistemski zakoni iz različitih oblasti prava sadrže klauzule o zabrani diskriminacije koje uglavnom nijesu međusobno usaglašene⁷².

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Zaštitnik) ocjenjuje da Ustavu manjka adekvatan katalog ljudskih prava i sloboda i da su pojedine odredbe više načela nego prava koja je moguće efikasno štiti⁷³.

Izmjene i dopune Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda iz 2014. godine predstavljaju korak naprijed, iako je određena rješenja, po preporukama relevantnih međunarodnih organizacija, trebalo dodatno unaprijediti. To se, između ostalog, odnosi na imenovanje i prestanak funkcije zaštitnika i njegovih zamjenika, opseg nadležnosti Zaštitnika, postupak obrade optužbi⁷⁴...

U junu je usvojen Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Po mišljenju eksperata, izmjenama su otklonjene manjkavosti prethodnog Zakona.

Zakonom su propisana postupanja koja se ne smatraju diskriminacijom, unaprijedene odredbe o rasnoj diskriminaciji i diskriminaciji po osnovu starosne dobi, proširene nadležnosti Zaštitnika po pitanju pokretanja postupka za zaštitu od diskriminacije, proširena primjena pravila o teretu dokazivanja i pooštrene su kaznene odredbe⁷⁵.

Naši eksperti su uglavnom saglasni da je postavljen solidan zakonski okvir i većina njihovih primjedbi se ne odnosi na zakone već na njihovu implementaciju.

Eksperti su pravni okvir ocijenili prosječnom ocjenom 3.15.

Da li institucije adekvatno štite i promovišu ljudska prava?

Većina naših eksperata smatra da institucije za zaštitu ljudskih prava ne funkcionišu kao jedinstven sistem i da ključni pravci daljeg razvoja ljudskih prava moraju ići u tom smjeru.

Kapaciteti ključnih institucija, Ministarstva za ljudska i manjinska prava (MLJMP) i Zaštitnika, za promociju i sprovođenje politike zaštite ljudskih prava su ocijenjeni prosječnom ocjenom 2.75.

72) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

73) *Ibid.*

74) Više na: Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Mišljenje na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Dostupno na: <https://goo.gl/7wVH45>. Pristupljeno: 03.08.2017.

75) Skupština Crne Gore. Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Dostupno na: <https://goo.gl/hZuuRm>. Pristupljeno: 03.08.2017.

76) Skupština Crne Gore. Zapisnik sa Šeste sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, održane 25. maja 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/iY9UPK>. Pristupljeno: 08.08.2017.

77) Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017.

78) MANS, *Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/h2nQCV>. Pristupljeno: 03.08.2017.

79) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/mmp2k>. Pristupljeno: 08.08.2017.

80) Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21 April 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/vypj6j>. Pristupljeno: 04.08.2017.

81) *Ibid.*

82) Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21 April 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/vypj6j>. Pristupljeno: 04.08.2017.

83) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016/2015. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/M59JY8>. Pristupljeno: 08.08.2017.

84) Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21 April 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/vypj6j>. Pristupljeno: 04.08.2017.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

U toku 2016. MLJMP je radilo na Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Oba zakona su usvojena ove godine. MLJMP trenutno realizuje sedam strategija⁷⁶.

NVO su nerijetko kritikovale MLJMP zbog pasivnosti i neadekvatnog reagovanja⁷⁷ u slučajevima kršenja prava. MLJMP je po dosada razvijenim kapacitetima jedno od najslabijih ministarstava u zemlji⁷⁸.

Ovakve stavove potvrđuje i MLJMP u svojim godišnjim izvještajima gdje ukazuje na problem nedovoljnog kadrovskog kapaciteta, odnosno na potrebu za angažmanom dodatnog stručno-osposobljenog kadra⁷⁹.

Eksperti apostrofiraju kao ključni problem politiku ljudskih resursa MLJMP, odnosno način zapošljavanja i kvalitet zaposlenih.

U izvještaju ekspertske misije iz 2015. godine, od 22 preporuke MLJMP-u, njih 16 se odnosi na unapređenje unutrašnje organizacije, odnosno ljudskih resursa i kapaciteta⁸⁰. U prošlogodišnjem izvještaju je istaknuto da je MLJMP pokazalo posvećenost rješavanju pitanja osoblja, kako po količini tako i kvalitetu⁸¹.

U posljednjem izvještaju ekspertske misije se ističe da se bi svi zaposleni u MLJMP trebalo da dobiju osnovnu obuku o ljudskim pravima koja obuhvata relevantne međunarodne ugovore i obaveze, evropske standarde koji proističu iz zakonodavstva EU i Savjeta Evrope, principe tumačenja i osnovnih koncepata⁸².

U MLJMP je u toku 2016. godine posao obavljalo 23 službenika i namještenika, od 37 koliko ih je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. To znači da je MLJMP imalo na raspolaganju 62% od ukupno predviđene radne snage, dok je taj broj u 2015. iznosio 54%⁸³.

Po ocjenama naših eksperata to još uvijek nije dovoljno za efikasno obavljanje posla iz djelokruga ovog ministarstva. I pored određenih uvećanja, broj zaposlenih je i dalje manji od predviđenog i predstavlja prepreku za funkcionisanje MLJMP.

Osim pojedinačnih, MLJMP nema sveobuhvatnu strategiju komunikacije sa ciljnim grupama. Takođe, sistematizacijom nije predviđeno posebno radno mjesto portparola ili savjetnika za odnose sa javnošću. Stoga se u posljednjem ekspertskom izvještaju napominje da se ne mogu smatrati dovoljnim mogućnost korišćenja praksi i komunikacije Vlade za postizanje cilja podizanja i izgradnje svijesti u ovoj oblasti⁸⁴.

MLJMP je ažurno u pogledu objavljivanja informacija i aktuelnosti na svojoj internet stranici. Takođe, aktivan je nalog na društvenoj mreži Fejsbuk, ali je s obzirom na mali broj pratilaca, evidentno da MLJMP ne obuhvata sve svoje ciljne grupe.

Budžet za rad MLJMP-a je uvećan za oko 5% u odnosu na prošlu godinu. Budžet MLJMP je približan budžetu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. To je dovedeno u pitanje od strane relevantnih eksperta EK sa obrazloženjem da se može steći utisak da se MLJMP posmatra kao ministarstvo nižeg ranga⁸⁵.

U javnosti su česte primjedbe na raspodjelu sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. U posljednja dva izvještaja ekspertske misije se kritikuje nedostatak transparentnosti, potreba za depolitizacijom rada i pitanje sukoba interesa. Takođe, ocijenjeno je da se čini da Skupština rutinski usvaja finansijske i narativne izvještaji o projektima koje finansira Fond⁸⁶.

Naši eksperti smatraju da način na koji je Fond postavljen u sebi sadrži konflikt interesa, jer je rasprava o projektima koje Fond podržava svedena na zastupanje materijalnih interesa pojedinih manjinskih naroda.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Institucija Zaštitnika je prošle godine akreditovana B statusom kod Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). Ova ocjena znači djelimičnu usklađenost sa Pariškim principima⁸⁷. Za poboljšanje statusa potrebno je ispuniti preporuke i mišljenja koje tretiraju pitanja mandata Zaštitnika, izbora i imenovanja, finansijsku autonomiju itd.

Eksperti koji su učestvovali u istraživanju ističu potrebu jačanja kadrovskih i finansijskih kapaciteta ove institucije i strateškog planiranja njenog rada.

Shodno Pariškim principima, Zaštitnik ima veoma širok mandat po pitanju oblasti rada i nadležnosti. S druge strane, to predstavlja izazov za ispunjenje mandata, bez obzira na resurse i kapacitete ove institucije⁸⁸.

Stoga je u izvještajima ekspertske misije prepoznata potreba strateškog planiranja dugoročne vizije i misije Zaštitnika i srednjoročnih ciljeva⁸⁹. Međutim, u izvještaju o radu Zaštitnika za 2016. godinu, navodi se da "u nedostatku odgovarajućih finansijskih sredstava nije bilo moguće precizno planiranje aktivnosti i rada na srednji i duži rok, pa ni na kraće rokove".

Zaštitnika bira i razrješava, na predlog Predsjednika, većina poslanika, a ne kvalifikovana većina kako je to sugerisala Venecijanska komisija⁹⁰. Potkomitet Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (SCA) ocjenjuje da zakonom propisan proces imenovanja Zaštitnika nije dovoljno

85) Skupština Crne Gore. Zapisnik sa Šeste sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, održane 25. maja 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/iY9UPK>. Pristupljeno: 08.08.2017.

86) Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21 April 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/vypj6j>. Pristupljeno: 04.08.2017.

87) Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993. Dostupno na: <https://goo.gl/WPksHW>. Pristupljeno: 10.08.2017.

88) Peer Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution, Podgorica, 7-11 April 2014, Peer Assessment Report Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. June 2014; Peer-Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution, Podgorica, 24-27 March 2015, Peer Assessment Report (Follow-up) Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. May 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/gbCyQa>. Pristupljeno: 15.08.2017.

89) *Ibid.*

90) Venice Commission. Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007). Dostupno na: <https://goo.gl/cT5Lo8>. Pristupljeno: 15.08.2017.

91) Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) Geneva, 9-13 May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/fwQgns>. Pristupljeno: 15.08.2017.

92) *Ibid.*

93) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu.

94) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017.

95) Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) Geneva, 9-13 May 2016.

96) Peer-Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution, Podgorica, 24-27 March 2015, Peer Assessment Report (Follow-up) Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. May 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/gb-CyQa>. Pristupljeno: 15.08.2017.

97) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017

98) *Ibid.*

99) Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) Geneva, 9-13 May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/fwQgns>. Pristupljeno: 15.08.2017

100) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016/2015/2014. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ftsVCs>. Pristupljeno: 01.08.2017.

širok i transparentan, jer ne uključuje oglašavanje slobodnih radnih mjesta, jasne i jedinstvene kriterijume za ocjenjivanje kandidata i ne precizira proces širokih konsultacija prilikom izbora i imenovanja⁹¹.

Institucija Zaštitnika nema eksplicitnu zakonsku obavezu promocije ljudskih prava, zbog čega SCA sugeriše da se založi za izmjene i dopune zakona koje bi uspostavile eksplicitan mandat za promociju⁹².

Zabrinjavajući je podatak da je u 2017. godini, opredijeljeno svega 2 000 eura za konsultativne usluge, projekte i studije, što uključuje i promociju⁹³. EK ističe da u cilju podizanja svijesti, Zaštitnik treba da usvoji bolje isplaniran pristup uz korišćenje raznovrsnih alata za komunikaciju⁹⁴.

O zasnivanju radnog odnosa, pravima, obavezama i odgovornosti zaposlenih u Službi odlučuje Zaštitnik, u postupku koji sprovodi Uprava za kadrove. Zaštitnik je ukazao da se na taj način narušava njegova autonomija i nezavisnost⁹⁵. Ovo potvrđuje i izvještaj ekspertske misije iz 2015. godine koji naglašava da se postupak regrutacije može smatrati preprekom za popunjavanje slobodnih mjesta⁹⁶.

U službi Zaštitnika su sistematizovana 33 službenička i namještenička radna mjesta, a zaposleno ih je 27. U toku ove godine je planirano zapošljavanje još pet službenika⁹⁷. Službenicima Zaštitnika je Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru dodijeljen status najnižeg ranga čime se, po mišljenju Zaštitnika, novim narušava ustavna pozicija ove institucije⁹⁸.

Budžet Zaštitnika je u ovoj godini umanjen za oko 5%.

Međunarodne organizacije (EK, SCA) su jedinstvene u stavu da opredijeljena finansijska sredstva nijesu dovoljna za rad Zaštitnika. SCA ističe da je to od posebne važnosti za nezavisnost ove institucije, kako bi samostalno mogla da određuje svoje aktivnosti i prioritete⁹⁹. Proces javnih nabavki zahtijeva odobrenje Ministarstva finansija svake godine, zbog čega SCA izražava zabrinutost jer bi to moglo ograničiti sposobnost Zaštitnika da usmjeri svoj budžet u najvažnija područja za efikasno funkcionisanje.

Zaštitnik u svojim izvještajima o radu ukazuje na nedostatak finansijskih sredstava, ali i način njihovog trošenja. U posljednje tri godine nije realizovao oko 170 hiljada eura, jer su sredstva strogo namjenska.

Eksperti smatraju da bi Zaštitnik trebalo proaktivnije da djeluje i postupa po službenoj dužnosti. U toku prošle godine, u radu je imao 907 pritužbi (894 primljene u 2016., a 13 prenešeno iz 2015), od čega je u 2016. samo 7% (62) predmeta pokrenuto po sopstvenoj inicijativi. U 2015. Zaštitnik je 30 predmeta formirao po sopstvenoj inicijativi, a 2014. deset¹⁰⁰.

Najveći broj predmeta pred Ustavnim sudom Crne Gore čine predmeti po ustavnim žalbama (oko 90% u 2016.). Po izvještaju o radu Ustavnog suda, proječan mjesečni priliv novih ustavnih žalbi se kreće između 50 i 90¹⁰¹.

Ustavni sud je ukazao da je veliki broj ustavnih žalbi u znatnoj mjeri posljedica ocjene podnosioca da je nepovoljan ishod postupka pred nadležnim sudovima rezultat povreda prava na pravično suđenje ili nekog drugog Ustavom zajemčenog prava¹⁰².

Od 2011. do kraja 2016. godine Evropskom sudu za ljudska prava (ESLJP) je podnijeto 1235 predstavi protiv Crne Gore. Po informacijama iz jula 2017. godine, pred ovim sudom se vodi 133 postupaka zbog sumnje u kršenja nekog od ljudskih prava. Crna Gora je do sada izgubila 28 sporova, te isplatila skoro 800 hiljada eura po presudama i poravnanjima ESLJP¹⁰³.

U svom posljednjem izvještaju, Ustavni sud konstatuje da "treba intenzivirati saradnju sa sudijom Evropskog suda za ljudska prava ispred Crne Gore, radi kontinuiranog upoznavanja sa stavovima i praksom ovog suda".

Zaštita ljudskih prava u praksi

Iako nema sistematskog kršenja ljudskih prava, po ocjenama eskeparata nivo zaštite i promocije još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Iako su zapaženi određeni pomaci, najranjivije grupe u društvu po mišljenju naših eksperata ostaju pripadnici Romske manjine, LGBTI populacija, osobe sa invaliditetom...

Eksperti smatraju da je ključni problem pasivnost nadležnih institucija i da brine mali broj procesuiranih slučajeva za povrede ljudskih prava.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2.38.

Ljudska prava u zatvorima

Kada je riječ o zatvorskom sistemu, i pored određenih pomaka koji su ostvareni prethodnih godina, kao glavni izazovi ostaju poboljšanje materijalnih uslova u zatvoru, medicinske zaštite ali i bezbjednosti.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2.5.

Posljednji podaci pokazuju da Crna Gora ima jednu od najbrojnijih zatvorskih populacija u regionu (skoro 1090 zatvorenika na 620 hiljada građana)¹⁰⁴.

Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021. je usvojena u decembru prošle godine. Glavni ciljevi strategije su jačanje prevencije i zaštita od zlostavljanja i poštovanje ljudskih prava i jačanje institucionalnih kapaciteta.

101) Ustavni sud Crne Gore. Izvještaj o radu Ustavnog suda u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/YYW1mu>. Pristupljeno: 15.08.2017.

102) *Ibid.*

103) "U Strazburu 133 tužbe protiv države", *Dnevni list Dan*, 31.07.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/M1o2S8>. Pristupljeno: 01.09.2017.

104) Građanska alijansa, *Izvještaj o zatvorskom sistemu Crne Gore sa aspekta bezbjednosti i procedura*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/E2m9pb>. Pristupljeno: 01.09.2017.

105) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

106) *Ibid.*

107) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdTQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

108) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

109) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/yRLiZi>. Pristupljeno: 10.08.2017.

110) Ministarstvo pravde. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/4hBUCm>. Pristupljeno: 10.08.2017.

111) Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017

112) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdTQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

113) *Ibid.*

U toku prošle godine, lica lišena slobode su trostruko više pritužbi podnijeli na rad ZIKS-a. Međutim, najveći broj pritužbi (29) se odnosi na pravo na zdravstvenu zaštitu¹⁰⁵.

Po ocjeni Zaštitnika, veći broj pritužbi nije pokazatelj lošijeg upravljanja i rada, već povećanja svijesti zatvorenika o njihovim pravima i jačanja povjerenja u Instituciju Zaštitnika¹⁰⁶. Na rad Uprave policije je bilo pet pritužbi, a na rad Državnog - višeg tužilaštva pokrenut je jedan postupak po sopstvenoj inicijativi.

Materijalni uslovi u zatvorima su poboljšani kroz manja renoviranja, a predviđeno je i renoviranje zatvora u Bijelom Polju¹⁰⁷. Više relevantnih aktera je naglasilo problem neuslovnosti prostorija za zadržavanje u Upravi policije.

Kvalitet zatvorske zdravstvene službe po ocjenama EK i naših eksperata je generalno loš. Zaštitnik zaključuje u svom posljednjem izvještaju da pritvorenici i zatvorenici u ZIKS-u imaju odgovarajući pristup zdravstvenim uslugama na istom nivou kao i svi građani.

U prethodnom periodu značajno se pogoršala bezbjednost u zatvorima zbog slučajeva ubistva, pokušaja ubistva zatvorenika, slučajeva bjekstva, pojava neovlašćenog korišćenja dronova u zaštićenim zonama.

Zapažen problem je i izostanak pomoći licima nakon izvršenja kazne zatvora što predstavlja prepreku za njihovu reintegraciju¹⁰⁸. Razlog za zabrinutost predstavlja praksa inividualnog tretmana u KPD-u Podgorica, koja nije zadovoljavajuća¹⁰⁹.

Sadašnji zatvorski sistem je zasnovan na tradicionalnom zatvorskom pristupu, te se kao cilj u Strategiji ZIKS-a 2017-2021. ističe da se pristup zatvaranja zamijeni pristupom koji se zasniva na tretmanu i rehabilitaciji. To je važno imajući u vidu da je po podacima ZIKS-a od ukupno 1758 lica koja su bila na izdržavanju kazne, primljeno 46% povratnika¹¹⁰.

Iako u Crnoj Gori nema systemske torture, zabilježeni su slučajevi mučenja i nečovječnog postupanja. U Izvještaju o stanju ljudskih prava Stejt Departmenta se ističe i da nije eliminisano neodgovarajuće postupanje prema pritvorenicima od strane službenika policije i zatvorskih čuvara¹¹¹. Kao problematično ostaje odlaganje istraga i krivičnih gonjenja slučajeva policijskog nasilja i nasilja u zatvorima¹¹². Povodom protesta iz oktobra 2015. godine, otvoreno je 13 predmeta, dok osam počinilaca još uvijek nije otkriveno¹¹³.

Zaštita i promocija rodne ravnopravnosti

U Crnoj Gori još uvijek postoji problem rodne neravnopravnosti. U proteklom periodu unaprijeđena su normativna i strateška rješenja u ovoj oblasti (Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o izboru odbornika i poslanika, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2017-2021...). Prošle godine ustanovljen je Nacionalni Savjet za rodnu ravnopravnost kao stručno-savjetodavno tijelo.

Mišljenje dijela naših eksperata je da je Savjet neaktivan, i da nije zaživio u praksi. Eksperti su takode apostrofirali problem nepostojanja rodnog budžetiranja.

Eksperti koji su učestvovali u istraživanju kao ključne izazove navode jačanje svijesti o pravima i položaju žena, postupanje nadležnih organa i kaznenu politiku. Dio eksperata apostrofira i izrazito negativan uticaj vjerskih zajednica na položaj žena u Crnoj Gori.

Stereotipi o ulozi žene u crnogorskom društvu i porodici, nasilje u porodici, diskriminacija pri zapošljavanju, nedovoljno učestvovanje u odlučivanju i upravljanju, samo su neki od problema koje naši eksperti prepoznaju. U tom smislu, posebno zabrinjavajući je položaj Romkinja koje su nerijetko izložene diskriminaciji kako zbog roda, tako zbog etničke pripadnosti.

Eksperti su zaštitu i promociju rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori ocijenili prosječnom ocjenom 2.37.

Muškarci su i dalje dominantno na rukovodećim pozicijama. Žene su u Vladi zastupljene 21.05%, a u Skupštini sa 24,6%. Iako je to najbolji procenat u istoriji crnogorskog parlamentarizma, nije obezbjeđen odgovarajući standard u oblasti političke participacije žena¹¹⁴.

Po posljednjim podacima, razlika u zaradama između muškaraca i žena je 13,9%, odnosno žene zarađuju samo 86.1% od prosječne zarade koja se isplaćuje muškarcima za isti rad¹¹⁵.

Istraživanja pokazuju da je svaka druga žena tokom života bila izložena nekoj vrsti nasilja (psihološkog, fizičkog, ekonomskog ili seksualnog) od muža ili partnera¹¹⁶.

Tokom prošle godine, Zaštitnik je u radu imao tri pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola, a u ni jednom predmetu nije utvrđena povreda prava¹¹⁷. Zaštitnik je imao ukupno 19 pritužbi zbog diskriminacije po osnovu materinstva, usled usvajanja Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

114) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/44u3v4>. Pristupljeno: 04.09.2017.

115) *Ibid.*

116) Mina, "UNDP: Skoro svaka druga žena u Crnoj Gori bila žrtva nasilja", *Vijesti online*, 30.05.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/1qysLw>. Pristupljeno: 04.09.2017.

117) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

118) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/44u3v4>. Pristupljeno: 04.09.2017.

119) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

120) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Podaci o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz različitih izvora za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/Bd5t2H>. Pristupljeno: 01.09.2017.

121) Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017

122) Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori 2016, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.

123) Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana za djecu (NPD) 2013-2017, za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/ns6eJ1>. Pristupljeno: 06.09.2017.

124) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

125) UNICEF Montenegro, *Djeca na internetu – mogućnosti, rizici i bezbjednost – Izvještaj za Crnu Goru*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/HQdBAh>. Pristupljeno: 06.09.2017.

126) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

127) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

Pred crnogorskim sudovima nije formiran nijedan parnični predmet koji se odnosi na diskriminaciju žena po osnovu pola¹¹⁸.

S druge strane, crnogorski sudovi su tokom 2016. u radu imali 249 predmeta zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici, odnosno 21 predmet više u odnosu na 2015. Od 181 okončanog predmeta, u 167 su donijete osuđujuće presude, u šest oslobađajuće, a u četiri je postupak prekinut ili obustavljen¹¹⁹. Zaštitnik u svom posljednjem izvještaju ukazuje da posebnu pažnju treba usmjeriti na kaznenu politiku i primjenu instituta odloženog krivičnog gonjenja.

Sudovi za prekršaje su u toku 2016. godine imali ukupno u radu 2.073 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Većina (489) predmeta je završena novčanom kaznom¹²⁰.

Kazne za krivično djelo silovanja su obično blage, sa prosječnom kaznom od tri godine¹²¹.

Zaštita prava djece

U Crnoj Gori postoji problem koordinacije politika za djecu, jer ni u jednom ministarstvu nije skoncentrisana potpuna nadležnost¹²². Takođe, prava i dobrobit djece nijesu uključena u budžetskim prioritetima zemlje. U budžetima nema jasno alociranih sredstava koji se odnose na djecu¹²³.

Zaštitnik u svom izvještaju ističe da djeca u porodično-pravnim postupcima i dalje ostaju nevidljiva, kao i da organi starateljstva ne koriste svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i maniplativnog ponašanja roditelja. Kao problemi ističu se i niski obuhvat djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem, vršnjačko nasilje, štetni medijski sadržaji, kapaciteti zdravstvenih ustanova za adekvatnu zdravstvenu zaštitu djece¹²⁴.

Eksperti kao izazov dodaju bezbjednost djece na internetu. Istraživanje UNICEF pokazuje da je 38% djece doživjelo neku vrstu uznemiravajućeg događaja na internetu¹²⁵.

U toku prošle godine, zabilježen je porast obraćanja djece Zaštitniku. Od 156 predmeta koje je Zaštitnik imao u radu u oblasti prava djeteta i mladih, deset je formirano po obraćanju djece¹²⁶.

U Crnoj Gori postoji visoka tolerancija društva prema fizičkom zlostavljanju djece¹²⁷. UNICEF-ovo istraživanje iz 2016. godine je pokazalo da svaki drugi građanin smatra da je fizičko kažnjavanje djece prihvatljivo, kao i da vikanje

na dijete ne predstavlja nasilje¹²⁸. Izmjenama i dopunama Porodičnog zakona prošle godine je uvedena zabrana fizičkog kažnjavanja djece¹²⁹.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2.5.

Prava osoba za invaliditetom

Iz Institucije Zaštitnika je ocijenjeno da se osobe sa invaliditetom (OSI) nalaze na margini društva, iako se u javnosti stvara utisak da se njihovi problemi rješavaju¹³⁰.

Prema procjenama, u Crnoj Gori ima oko 70 hiljada OSI¹³¹.

Po ocjenama naših eksperata i relevantnih organizacija OSI i dalje predstavljaju jednu od najugroženijih grupa u društvu.

Osim nepristupačnosti javnih objekata i površina, uključujući obrazovne institucije i birališta, zapaženi su problemi u pogledu zdravstvene usluge, zapošljavanja, neopremljenosti obrazovnih ustanova... Problem u ovoj oblasti je i nenamjensko trošenje iz Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Po ocjenama EK, pitanje ovog Fonda treba razmotriti u saradnji sa zainteresovanim stranama¹³².

Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom je pokazala da je potrebno izmijeniti određene odredbe Krivičnog zakonika, Zakona o medijima, Zakona o zaštiti potrošača, Zakonu o bezbjednosti saobraćaja na putevima, Zakonu o prevozu u drumskom saobraćaju¹³³.

Međutim, naši eksperti ističu da ključni problem nije u zakonima, već u njihovoj primjeni.

Institucija Zaštitnika i NVO-i su više puta ukazivali na nedosljednu primjenu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, i izostanak kontrole¹³⁴ vezane za prava OSI.

Većina fakulteta je djelimično ili nije uopšte prilagođena potrebama OSI (fizička nepristupačnost, nedostatak prilagođenih sadržaja i asistivnih tehnologija)¹³⁵.

Eksperti su saglasni da se Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ne primjenjuje adekvatno. Iako se, po posljednjim ocjenama, značajno povećao broj zaposlenih OSI, mnogi problemi nisu riješeni¹³⁶. Ukupno je zaposleno 265 lica. Po procjenama, najveći broj OSI radi u organizacijama koje se bave zaštitom prava OSI¹³⁷.

128) UNICEF Montenegro, "End Violence (2017)". Dostupno na: <https://goo.gl/HRxMCY>. Pristupljeno: 06.09.2017.

129) Porodični zakon, *Sl. list RCG*, br. 1/2007 i *Sl. list CG*, br. 53/2016. Član 9a.

130) Mina, "Osobe sa invaliditetom na marginama društva", *Vijesti online*, 02.12.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/hjL14q>. Pristupljeno: 07.09.2017.

131) *Ibid.*

132) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017.

133) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom, sa preporukama za harmonizaciju. Dostupno na: <https://goo.gl/ot559t>. Pristupljeno: 07.09.2017.

134) Po podacima Uprave za inspeksijske poslove, prošle godine nije pokrenut nijedan postupak po službenoj dužnosti radi kontrole stepena poštovanja arhitektonskih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti (Izvor: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.).

135) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu.

136) Mina, "Više zaposlenih osoba sa invaliditetom", *RTCG portal*, 17.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/rCJPBA>. Pristupljeno: 07.09.2017.

137) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu.

138) Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017.

139) Miloš Bešić, *Obrasci diskriminacije u Crnoj Gori*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/r5uuYN>. Pristupljeno: 08.09.2017.

140) *Ibid.*

141) Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017

142) *Ibid.*

143) Zakonom je propisan cenzus za manjinske partije od 0,7 % odnosno 0,35 % za partije koje predstavljaju hrvatsku nacionalnu zajednicu. Prema posljednjem popisu Romi čine 1,01 % stanovništva, dok Hrvati čine 0,97 %, zbog čega bi ovu afirmativnu akciju trebalo propisati i za Rome.

144) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

145) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.

I pored toga što je roditeljima ili starateljima OSI zakonski omogućeno da rade pola radnog vremena, poslodavci nijesu poštovali ovo pravo¹³⁸.

Zaštitnik je prošle godine u radu imao šest predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta.

Eksperti su zaštitu i promociju prava osoba sa invaliditetom ocijenili prosječnom ocjenom 2.5.

Etničko/rasno distanciranje

Istraživanja pokazuju da je etničko/rasno distanciranje u Crnoj Gori na značajno nižem nivou u odnosu na prosjek zemalja postkomunističke Evrope, a približno na nivou ostalih zemalja bivše Jugoslavije i Zapadne Evrope¹³⁹. Međutim, ukupan nivo distanciranja po ovom kriterijumu na višem nivou nego prije devet godina¹⁴⁰.

Po mišljenju eksperata, u narednom periodu treba se posvetiti smanjenju etničke distance jer je situacija "na terenu" a naročito u konzervativnijim sredinama značajno lošija od zvanično proklamovane.

Najviši stepen distance je prema Romima, koji su najugroženija i najdiskriminisanija etnička manjina.

Pristup uslugama Roma, Aškalija i balkanskih Egipćana je otežan činjenicom da nemaju neophodna dokumenta, a Zakon o državljanstvu i prateći akti su otežali sticanje državljanstva licima bez ličnih dokumentima ili onima koji nijesu rođeni u bolnici¹⁴¹. Dodatno, njihova stopa siromaštva bila je 36%, u poređenju sa 11% koliko je iznosila za ukupno stanovništvo¹⁴².

U Skupštini Crne Gore i u lokalnim skupštinama, nema predstavnika Roma. Takođe, ne postoji afirmativna akcija za ovu grupu, a time ni jedna romska politička partija¹⁴³.

U 2016. godini, Zaštitnik je u radu imao 18 pritužbi po osnovi nacionalne ili etničke pripadnosti. U pritužbama je zapažen problem nedovoljnog razumijevanja instituta afirmativne akcije¹⁴⁴.

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2.28.

Zaštita prava LGBTI

Po ocjenama EK, državni organi pokazuju generalnu otvorenost ka promovisanju prava LGBTI osoba¹⁴⁵.

Strategija unapređenja kvaliteta života LGBTI osoba je usvojena još prije četiri godine. Međutim, pojedine NVO koje se bave ovom oblasti nijesu zadovoljne kvalitetom dosada učinjenog. Oni su ocijenili da ova strategija nije

tretirana poput drugih, kritikujući zanemarljiv broj sprovedenih aktivnosti, nedostatak konsultacija sa LGBTI zajednicom¹⁴⁶.

Eksperti ističu da homofobija i dalje predstavlja raširenu pojavu u Crnoj Gori. Skoro tri četvrtine građana smatraju da je homoseksualnost/biseksualnost/transrodnost bolest¹⁴⁷.

Istraživanje javnog mnjenja pokazuju da gotovo 75% građana smatra da se LGBTI osobama ne treba dozvoliti pravo na brak, a 87% da se LGBTI osobama ne smije dozvoliti usvajanje djece¹⁴⁸.

Nevladine organizacije su podnijele ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, kojom je potvrđena odluka Uprave policije i MUP-a o privremenoj zabrani Akademske šetnje ponosa u Nikšiću¹⁴⁹. Peta parada ponosa u Podgorici je održana bez incidenata.

NVO LGBT Forum Progress je podnijela 203 prijave zbog govora mržnje, diskriminacije i verbalnog nasilja na društvenim mrežama koji su se desili na dan posljednje Parade ponosa¹⁵⁰.

Zaštitnik u izvještaju o radu ukazuje da ne postoje adekvatna i sigurna mjesta okupljanja LGBT populacije na lokalnom nivou¹⁵¹, gdje sporije napreduje prihvatanje seksualne različitosti¹⁵².

Uprava policije je u toku 2016. registrovala 49 slučajeva homofobičnog/transfobičnog nasilja, diskriminacije i drugih oblika napada na pripadnike LGBTI populacije¹⁵³. Državna tužilaštva su procesuirala 11 krivičnih prijava u kojima se kao stranke pojavljuju pripadnici LGBT populacije/LGBT NVO, a crnogorski sudovi su u radu imali dva krivična predmeta¹⁵⁴. U jednom predmetu je okrivljeni oslobođen optužbe.

Zaštitnik je u radu imao tri predmeta koji su za osnov imali seksualnu orijentaciju¹⁵⁵.

Eksperti su zaštitu i promociju prava LGBTI osoba ocijenili prosječnom ocjenom 2.14.

146) Mina, "LGBT: Vlada da primjeni strategiju", *RTCG portal*, 09.05.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/sz6Feq>. Pristupljeno: 08.09.2017.

147) Juventas, *Attitudes towards LGBT population*. Dostupno na: <https://goo.gl/cLE3iC>. Pristupljeno: 08.09.2017.

148) *Ibid*.

149) Amnesty International, *Report on Montenegro 2016/2017*. Dostupno na: <https://goo.gl/bZt4Ai>. Pristupljeno: 08.09.2017.

150) Mina, "LGBT Forum Progress: Podnijeli 203 prijave zbog govora mržnje", *AntenaM portal*, 28.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/b38YzK>. Pristupljeno: 28.09.2017.

151) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu.

152) Evropska komisija, Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, 2017.

153) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za 2016. godinu za implementaciju Strategije unapređenja kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2013-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/3R2jRq>. Pristupljeno: 09.09.2017.

154) Sudovi za prekršaje nijesu imali u radu predmete iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije koji se odnose na pripadnike LGBT populacije. Oni su primili tri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa ovom temom, koji su procesuirani kao prekršaji iz oblasti Zakona o javnom redu i miru. (Izvor: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Dostupno na: <https://goo.gl/3R2jRq>. Pristupljeno: 09.09.2017).

155) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Crna Gora ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali postoji još niz ozbiljnih zadataka i obaveza koje treba ispuniti na ovom putu. I pored ostvarenih pomaka, napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije, vladavine prava i ljudskih prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije, mediji, borba protiv organizovanog kriminala, reforma javne uprave i ljudska prava.

Svaka oblast se sastoji od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi.

Analiza ima za cilj procjenu nivoa spremnosti 1) sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda 2) analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti razvijen je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, a razvijeni su kao naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 168.

Prvi dio istraživanja koji se odnosi na oblasti pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji, je objavljen u avgustu 2017.

Drugi dio istraživanja za oblasti reforma javne uprave, organizovani kriminal i ljudska prava je sproveden u periodu od jula do oktobra kombinovanjem upitnika i standardizovanih intervjua sa crnogorskim ekspertima (predstavnicima NVO-a, medija, analitičarima, profesorima i sl.) za određene teme tj. za navedene oblasti. Intervjui su sprovedeni u cilju dopune i objašnjenja ocjena eksperata. Dodatno, istraživački tim CDT-a je analizirao izvještaje domaćih i međunarodnih institucija i organizacija koje se bave

ovim temama, prikupljao zvanične državne podatke i slao upitnike institucijama u cilju dobijanja dodatnih informacija.

U cilju objektivne evaluacije, predstavnici državnih institucija nijesu direktno uključeni u istraživanje, osim kao pružaoci zvaničnih informacija i podataka koji su bili važan izvor za analizu i zaključke.

U ovom dijelu našeg istraživanja učestvovalo je 17 eksperta/kinje. Eksperti su ocijenili svaki od indikatora na osnovu petostepene ordinalne skale (stepen slaganja sa tvrdnjama koje opisuju stanje u svakoj od istraživanih oblasti i podoblasti).

Naše ocjene su u oba dijela istraživanja formirane na osnovu ukupno 41 ekspertske mišljenje.

LITERATURA

Istraživanja i naučni članci

1. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), *ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/aY47jk>. Pristupljeno: 05.10.2017.
2. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), *Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/WFCzsf>. Pristupljeno: 06.09.2017.
3. Centar za demokratsku tranziciju (CDT), *Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti Vladinih politika*, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/452VtK>. Pristupljeno: 04.09.2017.
4. Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), *Izveštaj o podsticajnom okviru za djelovanje NVO na lokalnom nivou - monitoring izvještaj (01. januar 2015. godine -30. jun 2016. godine)*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/jbihLc>. Pristupljeno: 06.09.2017.
5. Gradanska alijansa, *Izveštaj o zatvorskom sistemu Crne Gore sa aspekta bezbjednosti i procedura*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/E2m9pb>. Pristupljeno: 01.09.2017.
6. Institut Alternativa, Percepcija javne uprave. *Istraživanje javnog mnjenja*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Bycyx5>. Pristupljeno: 07.09.2017.
7. Institut Alternativa, Reforma javne uprave: *Koliko daleko je 2020?*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/2TXm2U>. Pristupljeno: 06.09.2017.
8. Institut Alternativa, *Šest godina tužilačke istrage u Crnoj Gori*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/tNGvnB>. Pristupljeno: 05.10.2017.
9. Juventas, *Attitudes towards LGBT population*. Dostupno na: <https://goo.gl/cLE3iC>. Pristupljeno: 08.09.2017.
10. Miloš Bešić, *Obrasci diskriminacije u Crnoj Gori*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/r5uuYN>. Pristupljeno: 08.09.2017.
11. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/h2nQCV>. Pristupljeno: 03.08.2017.
12. Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose. Izveštaj o ljudskim pravima za Crnu Goru za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/8t7A4W>. Pristupljeno: 11.08.2017.
13. UNICEF Montenegro, *Djeca na internetu – mogućnosti, rizici i bezbjednost – Izveštaj za Crnu Goru*, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/HQdBAh>. Pristupljeno: 06.09.2017.
14. UNICEF Montenegro, "End Violence (2017)". Dostupno na: <https://goo.gl/HRxMCY>. Pristupljeno: 06.09.2017.

Zakoni, izvještaji i javni dokumenti

1. Amnesty International, *Report on Montenegro 2016/2017*. Dostupno na: <https://goo.gl/bZt4Ai>. Pristupljeno: 08.09.2017.
2. CoE MONEYVAL, *Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/LPrmCv>. Pristupljeno: 05.10.2017.
3. Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori 2016*, Brisel, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/Jeybe2>. Pristupljeno: 25.08.2017.
4. Evropska komisija, *Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/37FdtQ>. Pristupljeno: 01.08.2017.
5. Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) Geneva, 9-13 May 2016*. Dostupno na: <https://goo.gl/fwQgns>. Pristupljeno: 15.08.2017.
6. GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, 2016*. Dostupno na: <https://goo.gl/opAHk8>. Pristupljeno: 05.10.2017.
7. Ministarstvo finansija. *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020*, 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/MYxkR5>. Pristupljeno: 01.09.2017.
8. Ministarstvo javne uprave. *Informacija o portalu e-uprave za 2016. godinu*. Dostupno na: <https://goo.gl/VKvFux>. Pristupljeno: 28.09.2017.
9. Ministarstvo javne uprave. *Izvieštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.godina u 2016 godini*. Dostupno na: <https://goo.gl/HBwGM4>. Pristupljeno: 01.09.2017.
10. Ministarstvo javne uprave. *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020*. Dostupno na: <https://goo.gl/8z4b2b>. Pristupljeno: 01.09.2017.
11. Ministarstvo pravde. *Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2016*. Dostupno na: <https://goo.gl/4hBUCm>. Pristupljeno: 10.08.2017.
12. Ministarstvo rada i socijalnog staranja. *Izveštaj o sprovođenju Nacionalog akcionog plana za djecu (NPD) 2013-2017, za 2016. godinu*. Dostupno na: <https://goo.gl/ns6eJ1>. Pristupljeno: 06.09.2017.
13. Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Analiza modela organizacije lokalne samouprave, 2015*. Dostupno na: <https://goo.gl/2mZWox>. Pristupljeno: 02.09.2017.
14. Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Izveštaj MUP-a o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016.godinu*. Dostupno na: <https://goo.gl/zXWHK9>. Pristupljeno: 05.10.2017.

15. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija. Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, 2013. Dostupno na: <https://goo.gl/BHnahM>. Pristupljeno: 31.08.2017.
16. Ministarstvo unutrašnjih poslova/Uprava policije. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja Uprave policije (2016-2020), za 2016. godinu, februar 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/DxECTa>. Pristupljeno: 05.10.2017.
17. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom, sa preporukama za harmonizaciju. Dostupno na: <https://goo.gl/ot559t>. Pristupljeno: 07.09.2017.
18. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/mmp2k>. Pristupljeno: 08.08.2017.
19. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. HYPERLINK «file:///D:/Downloads/12_15_02_03_2017.pdf» Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za 2016. godinu za implementaciju Strategije unapređenja kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2013-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/3R2jRq>. Pristupljeno: 09.09.2017. HYPERLINK «file:///D:/Downloads/12_15_02_03_2017.pdf» HYPERLINK «file:///D:/Downloads/12_15_02_03_2017.pdf»
20. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018. Dostupno na: <https://goo.gl/44u3v4>. Pristupljeno: 04.09.2017.
21. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Podaci o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz različitih izvora za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/Bd5t2H>. Pristupljeno: 01.09.2017.
22. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Mišljenje na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Dostupno na: <https://goo.gl/7wVH45>. Pristupljeno: 03.08.2017.
23. Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21 April 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, May 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/vypj6j>. Pristupljeno: 04.08.2017.
24. Peer-Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution, Podgorica, 24-27 March 2015, Peer Assessment Report (Follow-up) Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. May 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/gbCyQa>. Pristupljeno: 15.08.2017.
25. Peer Review on the Rule of Law Fundamental Rights – The Ombudsman Institution, Podgorica, 7-11 April 2014, Peer Assessment Report Klavs Kinnerup Hede, Ph.d. June 2014. Dostupno na: <https://goo.gl/gbCyQa>. Pristupljeno: 15.08.2017.
26. Porodični zakon, *Sl. list RCG*, br. 1/2007 i *Sl. list CG*, br. 53/2016.
27. Poslovnik Vlade Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 3/2012, 31/2015 i 48/2017.
28. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Princi-

ples), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993. Dostupno na: <https://goo.gl/WPksHW>. Pristupljeno: 10.08.2017.

29. Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi. Analiza „Crna Gora kroz međunarodne ekonomske indikatore“, 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/WdZnX3>. Pristupljeno: 05.09.2017.
30. Skupština Crne Gore. Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Dostupno na: <https://goo.gl/hZuuRm>. Pristupljeno: 03.08.2017.
31. Skupština Crne Gore. Odbor za bezbjednost i odbranu, Plan parlamentarnog nadzora za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/hbEPE4>. Pristupljeno: 05.10.2017.
32. Skupština Crne Gore. Zapisnik sa Šeste sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, održane 25. maja 2017. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/iY9UPK>. Pristupljeno: 08.08.2017.
33. Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu za period od 1. januara do 31. juna 2017. Dostupno na: <https://goo.gl/fjpExq>. Pristupljeno: 05.10.2017.
34. SIGMA - referat br.51, Pregled izrade javnih politika Crna Gora, 2014. Dostupno na: <https://goo.gl/J9WHHf>. Pristupljeno: 30.08.2017.
35. SIGMA. Baseline Measurement Report: The principles of Public Administration, Montenegro, April 2015. Dostupno na: <https://goo.gl/zNXeoJ>. Pristupljeno: 06.09.2017.
36. USAID Montenegro, Priručnik za Analizu efekata propisa (RIA), 2011. Dostupno na: <https://goo.gl/KYnLfH>. Pristupljeno: 08.09.2017.
37. Ustavni sud Crne Gore. Izvještaj o radu Ustavnog suda u 2016. godini. Dostupno na: <https://goo.gl/YYW1mu>. Pristupljeno: 15.08.2017.
38. Venice Commission. Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007). Dostupno na: <https://goo.gl/cT5Lo8>. Pristupljeno: 15.08.2017.
39. Vrhovno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/9Ur4rK>. Pristupljeno: 05.10.2017.
40. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/yRLiZi>. Pristupljeno: 10.08.2017.
41. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Izvještaj o radu za 2016. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/t66cVT>. Pristupljeno: 01.08.2017.

Novinarski članci/internet izvori:

1. J.B.Č., "Više usluga u E-upravi do kraja godine", *RTCG portal*, 04.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/udVhj9>. Pristupljeno: 07.09.2017.
2. Jovović, Mihailo, Olivera Lakić, "Katnić traži još 30 policajaca, MUP i Vlada ne daju?", *Vijesti online*, 02.10.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/cTtgi>. Pristupljeno: 05.10.2017.
3. Mina, "LGBT Forum Progres: Podnijeli 203 prijave zbog govora mržnje", *AntenaM portal*, 28.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/b38YzK>. Pristupljeno: 28.09.2017.
4. Mina, "LGBT: Vlada da primjeni strategiju", *RTCG portal*, 09.05.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/sz6Feq>. Pristupljeno: 08.09.2017.
5. Mina, "Marković sa Nuhodžićem i Stojanovićem: Stanje bezbjednosti u CG je zadovoljavajuće", *Vijesti online*, 02.10.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/NzegCo>. Pristupljeno: 05.10.2017.
6. Mina, "Osobe sa invaliditetom na marginama društva", *Vijesti online*, 02.12.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/hjL14q>. Pristupljeno: 07.09.2017.
7. Mina, "UNDP: Skoro svaka druga žena u Crnoj Gori bila žrtva nasilja", *Vijesti online*, 30.05.2017. Dostupno na: HYPERLINK «<http://www.vijesti.me/vijesti/undp-skoro-svaka-druga-zena-u-crnoj-gori-bila-zrtva-nasilja-940130>» <https://goo.gl/1qysLw>. Pristupljeno: 04.09.2017. HYPERLINK «<http://www.vijesti.me/vijesti/undp-skoro-svaka-druga-zena-u-crnoj-gori-bila-zrtva-nasilja-940130>» HYPERLINK «<http://www.vijesti.me/vijesti/undp-skoro-svaka-druga-zena-u-crnoj-gori-bila-zrtva-nasilja-940130>»
8. Mina, "Više zaposlenih osoba sa invaliditetom", *RTCG portal*, 17.01.2016. Dostupno na: <https://goo.gl/rCJPBA>. Pristupljeno: 07.09.2017.
9. Mirjačić, Marija, "Crna Gora umjesto 300 ima 808 policajaca na 100.000 stanovnika", *Vijesti online*, 10.10.2011. Dostupno na: <https://goo.gl/e9fUpm>. Pristupljeno: 05.10.2017.
10. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), "Oslobađajuća presuda Šariću i Lončaru još jedna kompromitacija crnogorskog pravosuđa", 27.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/JnLHF7>. Pristupljeno: 05.10.2017.
11. M.V.P., "Policija prati 20 klanova", *Dnevni list Dan*, 24.07.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/z2oTWD>. Pristupljeno: 05.10.2017.
12. Veseljko Koprivica, "BEZBJEDNOSNO STANJE U CRNOJ GORI IZ DRUGOG UGLA: Kriminalci se pritajili", *Monitor*, broj 1372, 03.02.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/mkFuDc>. Pristupljeno: 05.10.2017.
13. „Opštine uskoro moraju da počnu pripreme da do 2016. smanje broj zaposlenih: Otkaz svakom desetom činovniku“, *Portal Analitika*, 10.1.2015. Dostupno na: <https://goo.gl/FrnPfm>. Pristupljeno: 09.09.2017.
14. "Nuhodžić: ANB mora da bude transparentnija", *AntenaM portal*, 21.07.2016. Do-

stupno na: <https://goo.gl/ZeBrCt>. Pristupljeno: 05.10.2017.

15. "POINTPULSE: Izradu Zakona o unutrašnjim poslovima otvoriti za javnost", *Portal Analitika*, 01.06.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/Gkwf8m>. Pristupljeno: 05.10.2017.
16. "Pribilović: Radimo plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru", *Portal Analitika*, 09.09.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/GSdqyN>. Pristupljeno: 09.09.2017.
17. "U Strazburu 133 tužbe protiv države", *Dnevni list Dan*, 31.07.2017. Dostupno na: <https://goo.gl/M1o2S8>. Pristupljeno: 01.09.2017.

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i CG 2017

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvršne-vlasti-u-regionu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u CG i regionu

<https://www.cdtmn.org/2017/06/20/otvorenost-opstina-na-niskom-nivou/>

Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf

Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org