



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



REFORMA SEKTORA BEZBJEDNOSTI U CRNOJ GORI 2009-2012.

Projekat: Jačanje kapaciteta civilnog društva za mapiranje i nadzor reforme sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu

Ova publikacija je rezultat projekta "Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i nadzor nad reformom sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu" koji je finansijski podržalo Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Ovaj regionalni projekat uključuje 7 regionalnih think-tank organizacija iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije, i realizovan je u saradnji sa DCAF-om (Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga) (www.dcaf.ch) iz Ženeve. Ova publikacija je realizovana pomoću metodologije koju je prvobitno kreirao Beogradski centar za bezbjednosnu politiku (www.ccmr-bg.org).

Izdavač:
Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)
www.cedem.me
Bulevar Džordža Vašingtona 51,3/48, Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382 20 234 114; +382 20 234 368
E-mail: info@cedem.me

Urednik:
Nenad Koprivica, izvršni direktor CEDEM-a

Autori:
Emir Kalač (Opšta transparentnost i Parlamentarna kontrola i nadzor)
Neđeljka Sindik (Rodna ravnopravnost u sektoru bezbjednosti)

Saradnici na projektu:
Dženita Brčvak, Nemanja Raičević

Dizajn:
Aleksandar Pajević

Prevod:
Jelena Marković

Štampa:
Studio Mouse, Podgorica

Tiraž:
200 primjeraka

Podgorica, 2013.

Različite verzije ovog materijala pregledali BCBP (Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović) i DCAF (Suzana Anghel).

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	5
O PROJEKTU I ISTRAŽIVANJU	7
PREDGOVOR	9
POGLAVLJE 1 - OPŠTA TRANSPARENTNOST	10
REZIME	10
PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	11
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	11
PRIMJENA	12
ADMINISTRATIVNI I STRUČNI KAPACITETI	13
VRIJEDNOSTI	14
ZAŠTITA PODATAKA O LIČNOSTI	14
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	14
PRIMJENA	15
ADMINISTRATIVNI I STRUČNI KAPACITETI	16
VRIJEDNOSTI	17
ZAŠTITA TAJNIH PODATAKA	17
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	17
PRIMJENA	18
VRIJEDNOSTI	18
PREPORUKE	19
POGLAVLJE 2 - PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR	20
REZIME	20
BUDŽETSKA KONTROLA (KONTROLA I NADZOR PLANIRANJA I TROŠENJA BUDŽETA) ZAKONSKIH AKTERA SEKTORA BEZBJEDNOSTI	22
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	22
PRIMJENA	23
KONTROLA I NADZOR USKLAĐENOSTI RADA SKUPŠTINE SA ZAKONIMA I POŠTOVANJEM LJUDSKIH PRAVA (KONTROLA I NADZOR UPOTREBE MJERA TAJNOG NADZORA I RAZMJENA PODATAKA O LIČNOSTI)	24
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	24
PRIMJENA	25
KONTROLA I NADZOR NAD IMPLEMENTACIJOM POLITIKE VLADE I ZAKONIMA KOJE JE USVOJILA SKUPŠTINA	25
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	25
PRIMJENA	26
KONTROLA I NADZOR DRŽAVNE BILATERALNE I MULTILATERALNE SARADNJE I INTEGRACIJA (UČEŠĆE U MULTINACIONALNIM I MIROVNIM OPERACIJAMA, TRGOVINI ORUŽJEM I RAZMJENI POVJERLJIVIH PODATAKA)	26
USTAVNI I ZAKONODAVNI OKVIR	26
PRIMJENA	27
ADMINISTRATIVNI I STRUČNI KAPACITETI	27
VRIJEDNOSTI	28
PREPORUKE	29

POGLAVLJE 3 - RODNA RAVNOPRAVNOST	30
REZIME	30
ZASTUPLJENOST ŽENA	31
USTAVNI, PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	31
IMPLEMENTACIJA ZASTUPLJENOSTI ŽENA U SEKTORU BEZBJEDNOSTI	32
MOGUĆNOSTI ZA ZAPOŠLJAVANJE I NAPREDOVANJE U KARIJERI	35
VRIJEDNOSTI	36
PREPORUKE	37
BIBLIOGRAFIJA	38
PRIMARNI IZVORI	38
SEKUNDARNI IZVORI	38
INTERNET	39
INTERVJU I FOKUS GRUPE	39

SKRAĆENICE

ANB – Agencija za nacionalnu bezbjednost
AZLP – Agencija za zaštitu ličnih podataka
DCAF - Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
DRI – Državna revizorska institucija
GA - Građanska alijansa
PAPRR - Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti 2008-2012
OEFB - Odbor za ekonomiju, finansije i budžet
OLJPS – Odbor za ljudska prava i slobode
EU – Evropska unija
ORR – Odbor za rodnu ravnopravnost
OdRR – Odjeljenje za rodnu ravnopravnost
IA – Institut alternativa
MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
MKSM – Ministarstvo kulture, sporta i medija¹
MLJMP – Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
MF – Ministarstvo finansija
MO – Ministarstvo odbrane
MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO – Ugovor o Sjevernoatlantskoj organizaciji
SNB – Savjet za nacionalnu bezbjednost
PS – Poslovník Skupštine
OBO – Odbor za bezbjednost i odbranu
ZLJPS - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
UzK – Uprava za kadrove
UN – Ujedinjene nacije
UP – Uprava policije

¹ Nova Vlada Crne Gore je preimenovala Ministarstvo kulture, sporta i medija u Ministarstvo kulture.

O projektu i istraživanju

Projekat "Izgradnja kapaciteta organizacija civilnog društva za mapiranje i nadzor reforme sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu" je realizovan zajedno sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve i mrežom nezavisnih istraživačkih organizacija sa Zapadnog Balkana. Ovaj regionalni konzorcijum čine: *Beogradski centar za bezbednosnu politiku* (BCSP) iz Srbije, *Centar za sigurnosne studije* (CSS) iz Bosne i Hercegovine, *Analitika* iz Makedonije, *Kosovski centar za studije bezbjednosti*, *Institut za međunarodne odnose* (IMO) iz Hrvatske, *Institut za demokratiju i medijaciju* (IDM) iz Albanije i *Centar za demokratiju i ljudska prava* (CEDEM) iz Crne Gore. Projekat je realizovan zahvaljujući podršci Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Istraživanje vezano za ovaj projekat je počelo 2009. a završeno je aprilu 2012. Ono što ovaj projekat čini posebnim jeste činjenica da su istraživači radili na velikom broju pitanja (u oblasti transparentnosti, demokratske kontrole i nadzora, zastupljenosti, itd) da su koristili tzv. holistički pristup, i da su doprinijeli afirmaciji koncepta Reforma sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu. "Jedinstvena komponenta ovog projekta je pokušaj da se unaprijedi metodologija za mapiranje i monitoring reforme sektora bezbjednosti koju je originalno razvio Beogradski centar za politiku bezbjednosti" (Baka et al. 2012: 8).

Istraživači su se bavili sljedećim kriterijumima: Pravna država (Vladavina prava), Opšta transparentnost, Finansijska transparentnost, Izvršna kontrola i nadzor, Parlamentarna kontrola i nadzor, Kontrola i nadzor od strane nezavisnih državnih institucija, Sudski nadzor i Zastupljenost (žena i nacionalnih manjina). Najveći broj aktivnosti je realizovan zahvaljujući redovnim radionicama koje su bile organizovane u svim zemljama Zapadnog Balkana. Organizacije su, takodje, u svojim zemljama organizovale raznovrsne aktivnosti edukativnog i promotivnog tipa. CEDEM je organizovao dva seminara: "Uvod u monitoring reforme sektora bezbjednosti " i "Bezbednosne integracije (EU, NATO, regionalne organizacije)." Učesnici su bili: novinari, predstavnici nevladinih organizacija koje se bave pitanjima bezbjednosti i studenti završne godine Fakulteta političkih nauka.

Kada govorimo o publikacijama, možemo izdvojiti dvije, koje su već objavljene i promovisane u regionu, a takodje i na međunarodnom nivou. Krajem marta 2011. u Sarajevu je objavljena *Analiza konteksta reforme sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu*. Ovaj dokument obuhvata širi društveno-politički kontekst, analizu sistema bezbjednosti i institucija, kao i određeni broj političkih aktera. *Almanah nadzora sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu*, koji predstavlja ključni proizvod ovog trogodišnjeg projekta, objavljen je krajem marta 2012. godine u Beogradu. "Koja su ključna dostignuća i slabosti u odgovornosti sektora bezbjednosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji, a koje su negativne posljedice demokratske tranzicije u tim zemljama?" predstavlja centralno pitanje ove regionalne studije.

Početna istraživačka faza projekta je bila bazirana na pristupu "istraživanja za radnim stolom" (desk-research). Zakoni, uredbe, izvještaji, strategije, pravilnici, kao i medijski materijal, bili su prikupljeni iz javno dostupnih izvora. Zatim su uslijedila obraćanja institucijama, bilo u formi zahtjeva za slobodan pristup informacijama ili upitnika, putem kojih smo tragali za informacijama neophodnim za različite analize. Intervjui su bili među najvažnijim izvorima prikupljanja informacija, ne samo kao istraživački metod, već i kao sredstvo za upoznavanje predstavnika državnih

institucija sa aktivnostima u ovoj oblasti, a takodje i za uspostavljanje bliže saradnje i uzajamnog povjerenja. Dodatna vrijednost istraživačkog procesa je organizovanje fokus-grupa, što je imalo za cilj okupljanje predstavnika državnih institucija, medija i nevladinih organizacija koje se bave pitanjima koja su u vezi sa istraživanjem, razmjenu mišljenja, stavova i percepcija, itd. Glavni cilj je bio da se, u jednom interaktivnom procesu, dođe do informacija koje su inače nedostupne i da se potvrde one činjenice do kojih se došlo u ranijim studijama.

Sporost u davanju odgovora ili ispunjavanju određenih pretpostavljenih obaveza je bila karakteristika skoro svih institucija, ali se mora priznati da je na najveći broj CEDEM-ovih molbi i zahtjeva pozitivno odgovoreno. Osim izgradnje kapaciteta za praćenje reforme sektora bezbjednosti i jedinstvene metodologije, jedno od najvećih dostignuća ovog projekta je uspostavljanje otvorene saradnje sa svim relevantnim institucijama u sektoru bezbjednosti.

Civilni sektor je jedan od najvažnijih subjekata u reformi sektora bezbjednosti - demokratizacija bezbjednosnih struktura bi bila nezamisliva bez uticaja nevladinih organizacija, medija i akademske zajednice. Nekoliko kredibilnih organizacija bile su uključene u različita pitanja na polju kontrole, nadzora i transparentnosti sektora bezbjednosti, a CEDEM je koristio nalaze ovih organizacija u cilju njihove analize. CEDEM je takođe nastojao da uključi predstavnike NVO-a i medija u svoje aktivnosti, kroz intervjuje i fokus-grupe, tako da je njihov doprinos od posebnog značaja za ovaj projekat.

Željeli bismo da se zahvalimo svim predstavnicima državnih institucija i civilnog društva koji su učestvovali u našim aktivnostima, i da pozovemo one koji to nisu učinili da nam pomognu u budućnosti da zajedno doprinesemo demokratizaciji crnogorskih institucija koje su odgovorne za bezbjednost građana i države, a tako i cijelog društva.

Predgovor

Ustavni i zakonski preduslovi za reformu sektora bezbjednosti (SSR) u Crnoj Gori stvoreni su krajem 2007. godine, nakon donošenja Ustava Crne Gore. Naslijeđeni zakonski i institucionalni okvir iz državne zajednice sa Srbijom, brzo su bili prilagođeni novim zakonskim i političkim uslovima Crne Gore. Jednako je važno spomenuti formiranje sopstvene vojske i usvajanje strateških dokumenata (Strategija nacionalne bezbjednosti i Strategija odbrane), bez kojih ne bi bilo moguće započeti reformu sektora bezbjednosti. Postoji nekoliko važnih segmenata bez kojih je analiziranje reforme sektora bezbjednosti u Crnoj Gori nezamislivo.

Svakako najveći uticaj na oblikovanje političke stvarnosti u Crnoj Gori izvršila je (a i dalje to čini) dugogodišnja vladajuća elita. Činjenica da vladajuća partija nije promijenjena u poslednjih dvadeset godina, rezultirala je apsolutnom kontrolom i određivanjem pravaca društvene reforme. Kao jedna od najočiglednijih posljedica ovakve situacije pojavila se visoko politizovana državna uprava. Institucije koje su odgovorne za bezbjednost građana i države, koje bi trebalo da se rukovode isključivo profesionalnim standardima, nisu imune na ovu pojavu. Redovno, mada indirektno, predstavnici Uprave policije i, u nekim slučajevima, Agencije za nacionalnu bezbjednost, su se pojavljivali kao podrška vladajućoj partiji (prisustvo na predizbornim skupovima, proslave nakon pobjede na izborima, itd).

Pitanje državnosti je drugi momenat. Dinamika odnosa sa Srbijom je, prvo u okviru Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), a zatim u sklopu Državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG), uglavnom oblikovala unutrašnju društveno-političku situaciju, a otuda i sektor bezbjednosti. Institucionalni okvir je konstruisan najprije Ustavom SRJ, a zatim Ustavnom poveljom SCG; u praksi, vojska je bila pod jurisdikcijom zvaničnog Beograda, a policijske snage su imale veću autonomiju unutar teritorije dvije zemlje. Dvije službe zadužene za bezbjednost građana i države izdvojene su iz Ministarstva unutrašnjih poslova 2005: Uprava policije, kao nezavisno tijelo, i Agencija za nacionalnu bezbjednost, koja je proizašla iz bivše Službe državne bezbjednosti. Vojska Crne Gore je uspostavljena kao posebna institucija od 2007.

Finansijska podrška, projekti, očekivanja, ali i pritisci od strane spoljašnjih subjekata su takođe neizbježno pitanje. Procesi integracije na koje se crnogorska vlada obavezala od početka, imali su značajan uticaj na sveukupne reforme. Težnje države da se pridruži Evropskoj Uniji i NATO-u značile su intenziviranje napora ka daljoj demokratizaciji društva, afirmaciji vladavine prava i poštovanju ljudskih prava. Naravno, najveći broj projekata i aktivnosti na polju transformacije institucija i poboljšanja njihove efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti, bio je podržan od strane međunarodnih vladinih i nevladinih institucija i organizacija.

POGLAVLJE I

OPŠTA TRANSPARENTNOST

REZIME

Uprkos postojanju normativnog okvira, neusklađenost zakona koji regulišu slobodan pristup informacijama od javnog značaja, zaštitu ličnih i tajnih podataka, kao i slabo razvijeni institucionalni mehanizmi, doveli su do relativno slabih rezultata kada govorimo o sveukupnoj transparentnosti sektora bezbjednosti u periodu koji je uslijedio nakon ponovnog uspostavljanja nezavisnosti Crne Gore 2006.

“Pravo građanina da zna” garantuje Ustav Crne Gore i poseban zakon usvojen 2005. godine. “Ćutanje administracije”, nepoštovanje rokova i procedura, kao i ograničavanje zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane drugih zakona (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Zakon o tajnosti podataka) su samo jedan dio problema; kapaciteti državnih organa koji su u središtu naše pažnje nisu na zadovoljavajućem nivou, dok je proaktivno objavljivanje informacija nepotrebno pominjati. Najveći broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama dolazi od organizacija civilnog društva, dok veoma mali broj građana koristi ovaj mehanizam. Visok procenat “ćutanja administracije” u vezi sa podnešenim zahtjevima je evidentan, dok se informacije često klasifikuju kao “povjerljive”. Trenutna praksa je pokazala da je uloga Upravnog suda, koji je nadležan za sudsku zaštitu podnosioca zahtjeva za slobodan pristup informacijama u administrativnoj proceduri, od suštinske važnosti. Međutim, okvir kaznene politike je još uvijek neadekvatan, dok je procenat neizvršavanja odluka Upravnog suda prilično visok (Maraš, 2012). Smatra se da policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova najviše krše zakon, dok se Skupština Crne Gore smatra pozitivnim primjerom.

Zakonski okvir koji reguliše oblast zaštite podataka o ličnosti – Ustav Crne Gore i poseban zakon koji reguliše ovu oblast uglavnom su u skladu sa međunarodnim standardima. Agencija za zaštitu ličnih podataka djeluje kao nadzorni organ. Ona ima Savjet koji ima predsjednika i dva člana koje imenuje Skupština Crne Gore i direktora Agencije. Iako je samo 50% radnih mjesta pod nadležnošću Agencije povjerljivo, njen učinak se ocjenjuje pozitivno. Svijest građana o važnosti zaštite podataka o ličnosti je niska i ovo je najveći izazov koji se postavlja pred ovo novoformirano tijelo, zajedno sa njenim kredibilitetom. Centralni registar ličnih podataka nije napravljen.

Oblast zaštite povjerljivih podataka je takođe regulisana zakonom koji je usklađen sa standardima Evropske Unije i Sjevernoatlanskog pakta u toku procesa usvajanja. Zakon o vrijednosti je usvojen 2008. i dopunjen godinu dana kasnije. Ministarstvo odbrane vrši nadzor nad implementacijom ovog zakona kroz Direktorat za zaštitu povjerljivih podataka, koji je njen sastavni dio.

Veoma je teško govoriti o ocjenama oblasti opšte transparentnosti. Možda je najproblematičniji dio u ovom pogledu to što veoma mali broj ljudi koristi svoje „pravo da zna” – bilo zbog nedostatka znanja bilo zbog nepovjerenja u državne institucije, ili jednostavno zbog – nedostatka interesovanja. Isto je sa zaštitom ličnih podataka.

S obzirom na to da zakoni nisu bili potpuno usklađeni u prethodnom periodu, primjena nije bila zadovoljavajuća, i s obzirom na to da su institucionalni kapaciteti i zakonski mehanizmi zaštite bili slabi, i dok su prosječne ocene kako građana tako i zaposlenih u institucijama sektora bezbjednosti na prilično niskom nivou, ocjena za ovaj kriterijum je **2**, na skali od 1 do 5.

UVOD

Analiza opšte transparentnosti u Crnoj Gori je studija zasnovana na podacima koji se odnose na implementaciju propisa o pristupu informacijama od javnog značaja, ličnim i tajnim podacima, koje su u posjedu državnih institucija. Analiza se zasniva na rezultatima različitih CEDEM-ovih istraživanja, intervjuima sa članovima vlade i NVO-a, fokus grupama, kao i informacijama do kojih se došlo kroz „istraživanje za radnim stolom“ (desk-research).

PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Ustavni i zakonodavni okvir

Pravo na slobodan pristup informacijama je propisano primarnim i sekundarnim zakonodavstvom u Crnoj Gori. Ovo pravo je predviđeno Ustavom (član 51), a Zakon o slobodnom pristupu informacijama (SPI) je usvojen 2005. Ovo pravo predstavlja sastavni dio slobode izražavanja, i garantovano je svim relevantnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima.¹

U članu 2. Zakona o SPI, pristup informacijama koje posjeduju državne institucije se zasniva na sljedećim principima: slobodi informisanja; jednakim uslovima za ostvarivanje prava; otvorenosti i javnosti rada organa vlasti, i hitnosti postupka. Svaka državna institucija ima obavezu da "sastavi i na odgovarajući način objavi pregled vrsta informacija u svom posjedu" (član 5). Ovo pravo se može ograničiti u određenim slučajevima. Ograničenja su propisana u članu 9, a odnose se na one slučajeve u kojima bi otkrivanje informacija ugrozilo: nacionalnu bezbjednost, odbranu i međunarodne odnose, javnu bezbjednost, trgovačke i ostale ekonomske privatne i državne interese, ekonomsku, monetarnu i deviznu politiku države; sprječavanje, istragu i sudsko gonjenje počinioca krivičnih dela, privatnost ili druga lična prava pojedinca, osim u svrhe sudske ili administrativne procedure, i obradu i usvajanje zvaničnih dokumenata. Ova široka definicija je poslužila mnogim institucijama da odbiju zahtjeve bez objašnjenja kako bi, odavanjem informacija, bila učinjena veća šteta nego što je javni interes da se ta informacija objelodani.

U godinama primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama nije postojao organ zadužen za nadzor nad primjenom njegovih odredaba. Neki vid nadzora, ali samo u vidu pripreme i objavljivanja Vodiča za pristup informacijama, obavljalo je „ministarstvo odgovorno za medije“ (kako je stajalo u Zakonu) tj. Ministarstvo kulture (Ministarstvo kulture, medija i sporta u prethodnom sazivu Vlade).² Upravni sud ima ulogu da štiti pravo građanina u slučaju upravnog spora. On donosi nezavisne odluke u samom procesu. Međutim, zadatak suda nije da obezbijedi potpunu implementaciju Zakona.

U prethodnih nekoliko godina bilo je različitih mišljenja nezavisnih stručnjaka, kojima se predlagalo uspostavljanje Komesara za zaštitu informacija od javnog značaja i

¹ Član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, član 19 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, član 10 Evropskog Sporazuma o ljudskim pravima, itd.

² Ministarstvo kulture kontroliše ispravnost objavljivanja Vodiča kroz pristup informacijama svakog organa Vlade, ali ne kontroliše implementaciju procedure i ne daje odgovore na tražene informacije.

zaštitu ličnih podataka, kao što imaju Srbija i Slovenija (Derbyshire, 2007). Slično rješenje je predloženo izmjenama seta zakona u ovoj oblasti, a usvojeno je krajem prve polovine 2012. Ovu ulogu će najvjerovatnije obavljati Agencija, koja se, do izmjene zakonodavstva, bavila isključivo zaštitom ličnih podataka.

Primjena

Djelimično zbog povjerljive prirode pitanja kojima se bave, ali takođe i uslijed nedostatka volje, institucije sektora bezbjednosti su ostvarile veoma slabe rezultate u oblasti transparentnosti.

Glavni problem u oblasti transparentnosti državnih vlasti je neusklađenost relevantnih zakona kako bi zadovoljili osnovni princip: "da je pristup dokumentima od javnog značaja slobodan, a tajnost izuzetak". Ostali mnogobrojni problemi koji prate ovo pitanje, su prepoznati u Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovaj dokument, između ostalog, identifikuje: „ćutanje administracije“; potvrdu da neke institucije nedosljedno primenjuju odredbe o zahtjevu podataka i zaštiti podataka o ličnosti; praksu da pojedini organi državne vlasti, bez valjanog razloga, a predviđeno je zakonom, ne omogućavaju pristup traženim informacijama, ili ne obavljaju valjanu procjenu potencijalne opasnosti za zakonito pribavljene informacije u slučaju da se objave.

Drugi problem u praksi jeste činjenica da institucije ne objavljuju dovoljno informacija, niti informišu javnost o svojim aktivnostima u onoj mjeri u kojoj bi to bilo poželjno. Procedure, koje često traju duže nego što bi trebalo, predstavljaju dodatno opterećenje za službenike koji su ovlašćeni da postupaju po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

Analiza implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koju je objavilo Ministarstvo kulture, sporta i medija u aprilu 2009, potvrdila je da je bilo negativnih primjera koji se odnose na implementaciju Zakona. S obzirom na to da nema nijednog nezavisnog tijela koje bi nadziralo primjenu ovog zakona, Analiza predlaže da bi ovu ulogu trebalo dodijeliti Ministarstvu unutrašnjih poslova i državne uprave. Ovo je takođe bilo potvrđeno izjavom pravnog savjetnika u Ministarstvu kulture, sporta i medija (Ristović, 2010). Međutim, on je izjavio da primjena ovog zakona postaje sve bolja svake godine i da sve veći broj organa Vlade primenjuje odredbe propisane zakonom.

Istraživanje slobodnog pristupa informacijama je bilo nezamislivo bez komunikacije sa Mrežom za afirmaciju NVO sektora (MANS), koja je u Crnoj Gori postigla pionirske rezultate i koja je međunarodno poznata po svojim dostignućima na polju transparentnosti. Intervju sa direktorom Programa za monitoring ove organizacije je potvrdio naše viđenje sektora bezbjednosti. MANS nam je ustupio svoje statistike³, gdje se može vidjeti da su najslabije rezultate ostvarili Uprava policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova, a najbolje Skupština Crne Gore i Uprava carina.

Skupština Crne Gore jedan je od pozitivnih primjera kada govorimo o transparentnosti⁴ sektora bezbjednosti. Kako nam je rečeno, „zahtjevima se uglavnom traži pristup informacijama o finansijskom poslovanju, npr. kopije platnih lista poslanika, kopije akata koje sadrže informaciju o iznosu koji je potrošen iz budžeta Skupštine Crne Gore za plaćanje troškova poreza, smještaja, kopije listinga o glasanjima poslanika,

³ Izvještaji o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama, <http://www.mans.co.me/pravni-program/izvjestaji/>

⁴ Više statističkih podataka pronaći u Izvještaju o radu Skupštine Crne Gore za 2011. godine, dostupnom na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/OSTALO/publikacije/izvjestaj_o_radu_skupstine_Crne_Gore_za_2011godinu.pdf

zatim podaci o implementaciji Akcionog plana jačanja zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore za period od decembra 2010. do novembra 2011⁵. Skupština najčešće odbija da odgovori na zahtjeve onda kada nije u posjedu određenih informacija, ili kada postoji osnov u članu 9. Zakona o SPI. Takođe, rečeno nam je da „zakoni o tajnosti podataka i ANB ponekad predstavljaju ograničenje“⁶. Saradnja sa Odborom za bezbjednost i odbranu je uspješna.

Na drugoj strani je Uprava policije, koja se ne može pohvaliti primjenom Zakona o SPI. Prije svega, UP je jedini organ iz sektora bezbjednosti, čiji Vodič za pristup informacijama nije odredio ovlašćena lica za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama. Umjesto toga, direktor UP je za ovaj posao ovlastio rukovodioca Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku, u okviru čijeg opisa poslova postupanje po zahtjevima za pristup informacijama nije predviđeno⁷. U praksi, ovo Odjeljenje, npr. u posljednjih par godina, uopšte nije odgovorilo na više od stotinu zahtjeva⁸, što predstavlja kršenje zakona. Dodatan problem predstavljala je relativno slaba saradnja i komunikacija sa MUP-om, koji se javlja kao drugostepeni organ, koji rješava po žalbama na rad UP⁹. Očekuje se da će ovaj problem biti riješen nakon što se policija vrati pod okrilje MUP-a, donošenjem novog zakona o unutrašnjim poslovima¹⁰.

Tokom našeg istraživanja nismo ustanovili da je neko kažnjen za kršenje ovog Zakona, koji je nerijetko bio kršen od strane državnih vlasti.

Administrativni i stručni kapaciteti

S obzirom na to da nije postojala (nezavisna) institucija čija bi uloga bila da, između ostalog, promovira Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Ministarstvo kulture je organizovalo nekoliko seminara i okruglih stolova kako bi promovisali Zakon i približili ga ljudima koji se bave ovim pitanjem. Uprava za kadrove (UzK) je takođe organizovala veliki broj seminara za obuku o implementaciji Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, gde je učestvovalo više od 500 ljudi zaposlenih u institucijama Vlade (Ministarstvo kulture, sporta i medija, 2009). Zakon se odnosi na približno 900 aktera u Crnoj Gori. Međutim, samo mali broj zaposlenih u sektoru bezbjednosti koji su zaduženi za implementaciju Zakona je uzeo učešće u ovim seminarima.

Tabela 1: “Slobodan pristup informacijama” – Uprava za kadrove¹¹

Institucije	Ministarstvo odbrane	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Uprava policije	Agencija za nacionalnu bezbjednost	Skupštinska služba
Broj učesnika	7	1	37	1	1

Pitanje kapaciteta direktno utiče na primjenu zakona. U toku našeg istraživanja otkrili smo da institucije imaju osnovna materijalna sredstva za rad (adekvatan

5 Intervju sa ovlašćenim službenim licem za slobodan pristup informacijama u Skupštini Crne Gore, februar 2012.

6 Isto

7 Intervju sa rukovodiocem Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku u okviru Uprave policije, januar 2012.

8 Isto.

9 Intervju sa savjetnikom u Odsjeku za nadzor i drugostepeni upravni postupak MUP-a, februar 2012.

10 Isto.

11 Informacija dobijena od Uprave za kadrove, februar 2012.

prostor). Međutim, problem je to što službenici iz Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, a naročito iz Uprave policije koji su angažovani na ovom polju, obavljaju nekoliko drugih aktivnosti i zadataka. Ono što sa sigurnošću možemo da tvrdimo jeste da transparentnost nije na vrhu njihovih prioriteta.

Vrijednosti

Crnogorskim državnim institucijama je bilo potrebno nekoliko godina da se naviknu na praksu odgovaranja na zahtjeve i objavljivanje informacija. Na početku implementacije Zakona, mnoge institucije su pokušale, na različite načine, da izbjegnu objavljivanje informacija koje posjeduju u svim fazama procedure.

Što se tiče zahtjeva građana, samo je nekoliko NVO-a pokazalo veliku posvećenost poboljšanju situacije i insistiralo na dobijanju odgovora od strane državnih organa. Zahtjevi su najčešće dolazili od strane jedne nevladine organizacije, MANS-a, ali i ostali kredibilni NVO-i u Crnoj Gori sve češće koriste ovaj mehanizam. „Uz konstantno visok pritisak civilnog društva na organe Vlade, situacija se popravila, ali postoji veliki otpor institucija da objelodane neke informacije, kao što su ugovori sa velikim kompanijama u procesu privatizacije“ (Deletić, 2010). Institucije koje pripadaju sektoru bezbjednosti, imajući u vidu kulturu zatvorenosti koja ih karakteriše, nisu izuzetak. „Zakon se još uvijek sprovodi sa različitim rezultatima, a konkretni slučajevi pokazuju da pristup informacijama ponekad zavisi od političke volje pojedinaca, a u drugim slučajevima od trenutnih mogućnosti institucija. Pristup informacijama se često odbija kada podaci mogu ukazivati na korupciju ili lošu organizaciju unutar institucija“ (Terzić in Ristović, 2010).

ZAŠTITA PODATAKA O LIČNOSTI

Ustavni i zakonodavni okvir

Zakonski okvir¹² koji reguliše oblast zaštite ličnih podataka je uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima. Crna Gora primjenjuje Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (član 8, inter alia, zaštita privatnog života i korespondencije pojedinca) i Konvenciju o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom zaštite ličnih podataka Savjeta Evrope. Pravo građana na privatnost, poštovanje povjerljivosti pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava komunikacije, kao i zaštita samih podataka o ličnosti su zagarantovane Ustavom Crne Gore iz 2007. Zaštita podataka o ličnosti je takođe regulisana Zakonikom o krivičnom postupku.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti usvojen 2008, i dopunjen godinu dana kasnije, preciznije reguliše ovu oblast uspostavljanjem nadzornog organa za primjenjivanje odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Takođe treba pomenuti da su usvojene i uredbe koje regulišu rad ovog tijela. Značajno pitanje je analiza zakonodavstva, koja nije urađena u 2010. Ova aktivnost je planirana za 2011. ali još uvijek nije sprovedena.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je resorno ministarstvo za zaštitu ličnih podataka, u čijoj je nadležnosti vođenje politike u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti je organizaciona jedinica ministarstva koja se bavi ovim poslom. Najznačajnije aktivnosti koje je MUP sproveo na planu zaštite ličnih

¹² Što se tiče domaćeg zakonskog okvira, on postoji od Ustava Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. i Zakona o Zaštiti podataka o ličnosti Savezne Republike Jugoslavije iz 1998. Međutim, treba dodati da nisu poznati slučajevi zaštite prava na zaštitu podataka po ovoj zakonskoj osnovi. Ovo, prije svega, dovodi do zaključka da građani nisu bili svjesni svojih prava, i da nije bilo razloga za pokretanje procedure. Još jedan veliki razlog jeste da zakon iz 1998. nije predviđao nezavisno tijelo koje bi štitilo lične informacije. Vidi: Izvještaj o zaštiti podataka o ličnosti za 2010.

podataka od donošenja zakona 2008. su donošenje dva Pravilnika za sprovođenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, a formiran je interni registar zbirke ličnih podataka Ministarstva¹³. Dalje, Vlada je utvrdila Strategije zaštite podataka o ličnosti koju je predložio MUP. Ne manje značajno je to što je MUP pripremio Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji je Vlada usvojila 29. 12. 2011. godine sa Programom javne rasprave. Na kraju, MUP realizuje IPA Projekat Sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti.¹⁴

Agencija se sastoji od Savjeta, koji ima predsjedavajućeg i dva člana koje imenuje Skupština, i direktora Agencije. Prema zakonu, Agencija sprovodi nadzor, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, preko kontrolora koji je ovlašćen da obavlja nadzor¹⁵, u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji.

Primjena

Opšti zaključak u pogledu poštovanja zaštite podataka o ličnosti u Crnoj Gori je da ona nije na zadovoljavajućem nivou. Činjenica koja nije pohvalna za državne institucije, jeste ta da privatni sektor u većoj mjeri poštuje svoje zakonske obaveze. Predsjednik Savjeta Agencije je u nekoliko prilika izjavio da "je najmanji broj prikupljenih podataka stigao iz državnog sektora, što nije činjenica koju sa ponosom naglašavamo, jer je državni sektor taj koji treba da bude primjer privatnom sektoru u smislu zakonskog okvira u Crnoj Gori."¹⁶

Sredstva koja je Agencija koristila kako bi uticala na donosiocce odluka su preporuke, mišljenja i odluke. Kada govorimo o sektoru bezbjednosti, Agencija je podnijela preporuku Upravi policije. Nezakonitost je ustanovljena u kontroli pomoću video nadzora, prilikom ulaska i napuštanja zvaničnih prostorija, a Upravi policije je naloženo da "prestane sa prethodnom praksom."¹⁷

Agencija je izdala nekoliko mišljenja u 2010. i 2011, od kojih se značajan broj odnosi na Ministarstvo unutrašnjih poslova, Upravu policije i Direkciju za zaštitu tajnih podataka. Kada govorimo o 2011. vrijedno je pomena mišljenje Agencije koje je zahtjevala Uprava policije. Ovo se odnosi na pravo Odsjeka za unutrašnju kontrolu rada policije (koje je u okviru MUP-a) da pristupi elektronskim bazama Uprave policije. Prethodni direktor je ukinuo ovo pravo, a čitav slučaj je bio predmet pažnje javnosti, s obzirom na to da je kontrola zakonitosti rada policije bila značajno ugrožena. Agencija je u svom mišljenju dala zaključak da je zahtjev Odsjeka za unutrašnju kontrolu policijske uprave bio u skladu sa zakonom.¹⁸

Institucije koje pripadaju sektoru bezbjednosti nisu izuzetak kad govorimo o ocjeni Agencije, koja kaže da govoreći uopšteno, državne institucije ne poštuju zaštitu podataka o ličnosti. Štaviše, bilo je i još uvijek ima slučajeva koji su bili predmet posebne pažnje crnogorske javnosti. Svakako najvažniji slučaj se odnosi na kontraverzni sporazum između Uprave policije i telefonskih operatera: M-TEL-a, TELENOR-a i T-COM-a. Rješenjima donesenim 28. marta 2011. Agencija je naredila operaterima da "uklone nepravilnosti u obradi podataka o ličnosti u roku od 5 dana, kao i da prestanu sa pružanjem podataka o ličnosti u svrhe koje su u suprotnosti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Ustavom Crne Gore."¹⁹ Rješenja

13 Intervju sa Zorom Čizmović, rukovodiocem Odjeljenja za zaštitu ličnih podataka u okviru MUP-a, 20. februar 2012.

14 Isto

15 Međutim, u toku nadzora, odlučeno je da nema jasno definisanih internih ovlašćenja za pristup ličnim podacima, kako se navodi u Izvještaju.

16 Napomene predsjednika Savjeta Agencije na sastanku sa NVO sektorom, Podgorica, 24.10.2011. [Pristupljeno: 3. novembra 2011]. Dostupno na: <http://azlp.me/index.php/sr/poetna-strana/107-obraanjanje-nvo-sektoru>

17 " ... zapaženo je da su u procesu bilježenja ulazaka u službene prostorije vlade, lična dokumenta građana uzimana na zahtjev ovlašćenih osoba, a vraćana su tek prilikom napuštanja zgrade. " Preporuka Agencije Upravi policije <http://azlp.me/index.php/sr/preporuke>

18 Mišljenje agencije za zaštitu ličnih podataka - Upravi policije, 22.10.2010, <http://azlp.me/index.php/sr/miljenja>

19 Ukaz - Telenor AD Podgorica; Crnogorski Telekom AD Podgorica i MTEL, 28.03.2011.

Agencije su ispoštovala dva operatera, ali je T-COM uložio žalbu Upravnom sudu protiv odluke Agencije.

Video nadzor, kao posebna vrsta obrade podataka, predstavlja oblast u kojoj su kršenja zakona najveća; prestupnici su i „privatnici“ i državne institucije, bez izuzetka.²⁰ Članovi Savjeta Agencije su više puta naglašavali da „oni koji rukovode prikupljanjem podataka postavljaju kamere proizvoljno, na mjesta koja zakon ne predviđa, tj. zabranjuje.”²¹

Ono što u MUP-u, koji je odgovoran za oblast zaštite ličnih podataka, smatraju pozitivnim jeste to što su „stvorene pravne pretpostavke da se zaštita ličnih podataka u Crnoj Gori obavlja po međunarodnim standardima, kao i to što je počela sa radom Agencija za zaštitu ličnih podataka kao nezavisni nadzorni organ”²². Međutim, izazova je mnogo, a ono što svakako nije za pohvalu je to što „građani Crne Gore znaju malo o zaštiti podatka o ličnosti”²³.

Treba istaći da je Agencija bila predmetom kontrole od strane Skupštine, koja na sjednici održanoj u novembru prošle godine usvojila Poseban izvještaj Agencije, za period januar-jul 2011. i potvrdila „pozitivne korake” ove institucije.²⁴

Administrativni i stručni kapaciteti

Kao što je već rečeno, državne institucije se ne mogu pohvaliti poštovanjem zakona u ovoj oblasti. Kapaciteti državnih institucija za bavljenje pitanjem zaštite podataka o ličnosti nisu zadovoljavajući, a primjer koji ilustruje ovu činjenicu je da je ministarstvo koje je odgovorno za politiku razvoja na ovom polju, Ministarstvo unutrašnjih poslova, predvidjelo tri radna mjesta, ali zapravo radi samo jedan službenik.²⁵ Kada govorimo o kapacitetima ostalih institucija za bezbjednost obično je samo jedan službenik odgovoran za oblast podataka o ličnosti, dok službenik koji je angažovan za ovo pitanje često obavlja jedan ili više drugih zadataka.

Uprava za kadrove sprovodi neprestanu obuku za zaposlene u državnoj upravi; „Primjena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti” je jedna od tematskih cjelina namenjenih državnim službenicima. Na osnovu informacije koju smo dobili od zaposlenih, određeni broj državnih službenika u sektoru bezbjednosti – dva službenika Uprave policije i jedan referent personalne službe Ministarstva unutrašnjih poslova, pohađali su obuku iz ove oblasti. Ministarstvo odbrane i službenici Agencije za nacionalnu bezbjednost nisu na spisku koji nam je dostavljen.²⁶

„Zaštita podataka o ličnosti” – Uprava za kadrove

Institucije	Ministarstvo odbrane	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Uprava policije	Agencija za nacionalnu bezbjednost	Skupštinska služba
Broj učesnika		1	2		

Agencija za zaštitu ličnih podataka, ovlašćena kao nezavisno tijelo u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, zadužena je za implementaciju Zakona (Zakon o zaštiti podataka

20 Javna rasprava na temu: „Video nadzor radi zaštite pojedinca i imovine ili ugrožavanje prava na privatnost?” Izjava članova Savjeta Agencije, 27. januar 2011.

21 Napomene predsjednika Savjeta Agencije na sastanku sa NVO sektorom, <http://azlp.me/index.php/sr/poetna-strana/107-obraanjanje-nvo-sektoru> Accessed: 3. novembar 2011.

22 Intervju sa Zorom Čizmović, rukovodiocem Odjeljenja za zaštitu ličnih podataka u okviru MUP-a, 20. februar 2012.

23 Isto.

24 Sjednica Skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode, održana 15. septembra 2011.

25 To je šef Odsjeka za zaštitu podataka u Ministarstvu unutrašnjih poslova, februar 2012.

26 Informacija dobijena od Uprave za kadrove, februar 2012.

o ličnosti, 200.²⁷ Skupština je izabrala Savjet u decembru 2009. Četiri kontrolora su počela sa radom pokrivajući sve aspekte nadgledanja. Ne postoji podjedinica za nadzor sektora bezbjednosti. Agencija je počela sa radom 2010. Prostorije su obezbijeđene.²⁸

Vrijednosti

Kada govorimo o zaštiti podataka o ličnosti, nivo svijesti građana, ali i zaposlenih u državnoj upravi i privatnom sektoru, možda najbolje ilustruju zaključci sastanka organizovanog na Međunarodni dan zaštite podataka o ličnosti. Naime, naglašeno je da "građani malo znaju o tome da imaju pravo da zaštite svoje lične podatke, ali niti državne vlasti, kao ni preduzeća nisu najbolje upoznati sa odredbama tog zakona" (*Dan*, 2011: 12). Iako ovi nalazi datiraju s početka 2011, situacija se nije značajno promijenila.

Komunikacija sa državnim institucijama, preduzećima i predstavnicima civilnog društva predstavlja važan preduslov za efektivan i efikasan rad Agencije. Agencija je nastojala da, uprkos ograničenim postojećim kapacitetima, uspostavi i održava kvalitetnu saradnju od samog početka. Organizovala je konsultacije sa crnogorskim nevladinim organizacijama, kao i različite vrste sastanaka u kojima su učestvovali predstavnici civilnog društva. Takođe, Agencija je napravila neke korake koji su ojačali njenu vidljivost i prepoznatljivost. Prije svega, otvoren je vebsajt ove institucije, kojim se ona predstavlja crnogorskoj javnosti. Ovaj organ spada među rijetke institucije koje sa građanima komuniciraju i preko Fejsbuka. Agencija je takođe posvetila značajnu pažnju saradnji sa medijima. Njene aktivnosti su pratili svi državni i lokalni mediji, što je definitivno odlučan korak ka podizanju društvene svijesti, koja nije na zavidnom nivou.

ZAŠTITA TAJNIH PODATAKA

Ustavni i zakonodavni okvir

Zakon o tajnosti podataka je usvojen 2008. Pored ovog Zakona, Crna Gora je usvojila određeni broj propisa u ovoj oblasti, među kojima su: Pravilnik o proceduri za obilježavanje povjerljivih podataka, Pravilnik o registraciji povjerljivih podataka, Pravilnik o detaljnim uslovima i procedurama za implementaciju mjera zaštite povjerljivih podataka i ostalog²⁹. Zakonski okvir u ovoj oblasti je usklađen sa međunarodnim standardima. Crna Gora je usvojila određeni broj NATO smjernica za različite oblike bezbjednosti (bezbjednost lica, fizička bezbjednost, bezbjednost informacija, industrijska bezbjednost, INFOSEC), kao i propise i odluke dostavljene od strane Savjeta Evropske Unije.

Međutim, članovi u Zakonu o tajnosti podataka u vezi sa informacijama koje se mogu smatrati "strogo tajnim, tajnim, povjerljivim i internim" nisu dobro definisani. Mnogi stručnjaci na ovom polju se slažu da ovaj Zakon mora biti promijenjen ili makar izmijenjen u ovom dijelu (Deletić, 2010).

Osim neusaglašenosti Zakona o tajnosti podataka i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, nema drugih ograničenja. "Ova neusaglašenost se ogleda u činjenici da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti omogućava inspektorima iz Agencije za zaštitu ličnih podataka da nadziru bezbjednosne strukture, dok Zakon o tajnosti podataka prepoznaje samo jednu ovlašćenu osobu iz ovih struktura. Ipak, Zakon o tajnosti podataka određuje da predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine, premijer,

27 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 57

28 Informacije od Agencije za zaštitu podataka o ličnosti, februar 2011.

29 Pravilnik o funkcionisanju i sadržaju rada unutrašnje kontrole nad implementacijom mjera zaštite povjerljivih podataka, Pravilnik o detaljnim uslovima i procedurama za implementaciju informatičkih mjera za zaštitu povjerljivih podataka, Pravilnik o detaljnim uslovima i procedurama za implementaciju industrijskih mjera za zaštitu povjerljivih podataka, Pravilnik o specijalnim mjerama za zaštitu povjerljivih podataka važnih za državnu odbranu, Pravila o sadržaju i formi dozvole za pristup poverljivim informacijama.

šefovi odsjeka državne uprave zaduženi za unutrašnje poslove, spoljne poslove i odbranu, Vrhovni državni tužilac i predsjednik Vrhovnog suda mogu imati pristup tajnim podacima klasifikovanim kao 'strogo povjerljivo', 'tajno' i 'povjerljivo' (član 26). Kontrola ovih struktura još uvijek nije obavljena, tako da nema praktičnog iskustva. Agencija insistira da pristup strukturama bezbjednosti bude odobren, mada nepodudaranja među zakonima postoje."³⁰

Primjena

Zakon o vrijednosti predlaže formiranje nezavisne institucije koja će biti zadužena za implementaciju Zakona. Međutim, ovaj zadatak je dat jednoj od direkcija koje su dio Ministarstva odbrane. Direkcija za zaštitu tajnih podataka, kao dio Vlade, može uticati na klasifikaciju informacija što može prouzrokovati zabunu u komunikaciji između Vlade i civilnog društva. Na primjer, krajem 2009. Vlada je stavila oznaku tajno na Upitnik EU, što, kako se ubrzo pokazalo, nije bilo opravdano. Nakon pritiska civilnog društva, Vlada ga je objavila, iako je dokument bio prvo predstavljen kao jedan od visoko povjerljivih.

Administrativni i stručni kapaciteti

Primjena Zakona o tajnosti podataka (dio XI) je povjerena Direkciji, koja je dio Ministarstva odbrane.³¹ Zakon predviđa uspostavljanje Direkcije kao nezavisnog tijela, ne kao dijela Vlade. Čak iako Direkcija dobro obavlja svoj posao, njena procjena informacija koje moraju imati formu "zahtjev" je kontraverzna, jer ona nije odjeljenje odvojeno od Vlade.³²

Lica ovlašćena da klasifikuju podatke se mijenjaju, zavisno od nivoa vrijednosti. Osobe ovlašćene da proglase podatke kao 'strogo povjerljive su': šef države (Predsjednik Crne Gore), predsjednik Skupštine, predsjednik i članovi Vlade, direktor policije, predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost i direktor Direkcije za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Podaci se mogu odrediti kao tajni, povjerljivi ili ograničeni od strane šefova državne vlasti ili osobe ovlašćene da to uradi od strane osobe zvanično ovlašćene da odredi nivo zahtjeva.

„IT zaštita poverljivih podataka “– Uprava za kadrove

Institucija	Ministarstvo odbrane	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Uprava policije	Agencija za nacionalnu bezbjednost	Skupštinska služba
Broj učesnika	82			1	1

Vrijednosti

Iste vrijednosti se odnose i na Agenciju za zaštitu podataka o ličnosti i Direkciju za tajne podatke. Nema odbijanja zainteresovane javnosti da prihvati ove institucije, ali nije veliki broj aktera koji razumiju njihovu ulogu. Građani ne prepoznaju svoja prava, bilo da se to odnosi na zaštitu podataka o ličnosti ili na zaštitu tajnih podataka. Samo neke od organizacija koje se bave ovim pitanjem, promovisu značaj ovog pitanja i nastoje da to javno prikažu.

Međutim, ono što je značajno, barem kada je riječ o državnim institucijama, jeste to što je Godišnjim nacionalnim programom Crne Gore za 2010. bila predviđena kontinuirana edukacija državnih službenika i menadžmenta kompanija u Crnoj Gori o pitanju pristupa tajnosti podataka, ne samo kroz obučavanje, nego i putem

³⁰ Informacija od Agencije za zaštitu podataka o ličnosti, februar 2011.

³¹ Nezavisnost ovih institucija za nadzor se ogleda u činjenici da ih bira Skupština kojoj podnose svoje izvještaje, a ne Vlada ili neka druga grana izvršne vlasti (Zakon o tajnosti podataka, član 73).

³² Ministarstvo odbrane je ovlastilo lice koje radi i rukovodi povjerljivim informacijama. Ta osoba je dobila dozvolu za pristup svim povjerljivim informacijama, kao i NATO-povjerljivim informacijama nakon pohađanja obuke koju je organizovala sama Direkcija.

izdavanja NATO sertifikata za pristup tajnosti podataka NATO-a.³³

Preporuke

1. Postoji neuravnoteženost između prava koja imaju građani i javnost na pristup informacijama, ali takođe i potreba da se zaštiti privatnost pojedinca i spriječi prouzrokovanje štetnih efekata od vitalnog državnog interesa. Treba izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o tajnosti podataka, i međusobno ih sastaviti do kraja prve polovine 2012.
2. Novim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama treba ovlastiti organ koji će preuzeti kontrolu implementacije i biti drugostepeni na nivou državne uprave.
3. Nakon usvajanja zakona iz oblasti transparentnosti, Vlada bi trebalo da pokrene kampanju koja bi promovisala kulturu transparentnosti državnih institucija, kroz upoznavanje građana sa njihovim pravima u ovoj oblasti.
4. Obezbijediti materijalne i ljudske resurse državnim institucijama unutar sektora bezbjednosti, kako bi im bilo omogućeno da rade efikasno na ovom polju. Svaka institucija treba da ima najmanje jednog zaposlenog posvećenog samo slobodnom pristupu informacijama i zaštiti podataka o ličnosti.
5. Agencija za zaštitu ličnih podataka bi trebalo da do kraja ispoštuje preporuke Odbora za ljudska prava Skupštine Crne Gore, na osnovu kojih mora da poveća broj zaposlenih. Takođe je potrebno da nastavi da informiše i edukuje javnost o zakonima o zaštiti podataka o ličnosti.
6. Neophodno je napraviti Centralni Registar podataka o ličnosti tako da građani mogu da znaju odakle su preuzeti njihovi podaci.
7. Potrebno je da Agencija za zaštitu ličnih podataka pripremi Analizu zakonodavstva u 2012.
8. Kaznene odredbe zakona se moraju primjenjivati, naročito u oblasti kršenja prava na pristup informacijama.
9. Potrebno je da organizacije civilnog društva ojačaju svoje kapacitete za korišćenje prava na slobodan pristup informacijama kada se zakonodavstvo promijeni. Potrebno je da državne institucije uključene u Radnu grupu za usvajanje grupe zakona iz oblasti transparentnosti obezbijede stručnu podršku civilnom društvu, pošto ono koristi ovo pravo češće nego svi ostali segmenti društva.

³³ Sajt Ministarstva odbrane Crne Gore, *Godišnji nacionalni program Crne Gore*, [Pristupljeno: septembra 2011]. Dostupno na: http://www.gov.me/biblioteka/Ostali_Dokumenti?pagerIndex=2

POGLAVLJE II

PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR

Rezime

Ustavni i zakonski okvir za skupštinsku kontrolu i nadzor sektora bezbjednosti u Crnoj Gori garantuje osnovne principe civilne kontrole oružanih snaga. U posljednjih nekoliko godina učinjen je značajan napredak na polju parlamentarnog nadzora, a najvažniji korak je svakako usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

Analiza ovog oblika demokratske kontrole i nadzora biće zasnovana na periodu implementacije nakon usvajanja posebnog zakona, ali takođe na periodu u kome je ova oblast regulisana Poslovníkom Skupštine Crne Gore, kao i zakonima o Policiji, Vojski, Agenciji za nacionalnu bezbjednost, itd.

Intenzitet rada odbora povećava se iz godine u godinu. Broj zasijedanja u 2009. i 2010. je bio isti (13 sjednica), ali se u 2010. dužina sjednica značajno produžila u smislu broja radnih sati, a i broj tačaka na dnevnom redu koje su razmatrane se povećao. U 2011 rad Odbora bio još intenzivniji – održano je 16 sjednica, sa većim brojem razmotrenih tačaka dnevnog reda, dužim trajanjem, kao i većim brojem kontrolnih i konsultativnih saslušanja. Parlamentarni odbor je organizovao više kontrolnih saslušanja osoba na rukovodećim položajima u sektoru bezbjednosti.

Novi zakon je proširio okvir kontrole po pitanju budžeta, koje je Odbor počeo da ispunjava. Samo jedan član Odbora za bezbjednost i odbranu je takođe i član Odbora za finansijska pitanja; postoji potreba za ekspertizom u vezi sa specifičnom transparentnošću budžeta i javnim nabavkama u sektoru bezbjednosti.

Pored redovnih aktivnosti, kao što su prezentacija godišnjih izvještaja državnih vlasti ili razmatranje pojedinih nacrtá zakona, Odbor je: predložio imenovanje novog rukovodioca Savjeta za nacionalnu bezbjednost, aktivno učestvovao u X i XI Cetinjskom Parlamentarnom forumu, ali najveću pažnju javnosti su svakako privukle sjednice i saslušanja Parlamenta u vezi sa slučajevima "Šarić", "Listing" i "Telekom". Takođe, Odbor je razmatrao izvještaj o upotrebi Vojske Crne Gore u međunarodnim misijama.

Saradnja sa drugim radnim tijelima Skupštine i administrativni kapaciteti, imajući u vidu raznolikost oblasti koju Odbor pokriva, nisu na zadovoljavajućem nivou. Međutim, Odbor je pokazao riješenost da i dalje obučava poslanike i zaposlene u stručnoj službi, da promoviše međunarodnu saradnju, saradnju sa zainteresovanim organizacijama civilnog društva, itd.

Uopšteno govoreći, povjerenje građana u Skupštinu nije na visokom nivou već duži niz godina, što takođe karakteriše i političke partije. Međutim, imajući u vidu da sve aktivnosti nisu realizovane, izraženu politizaciju u radu Odbora za bezbjednost, činjenicu da poslanici nisu iskoristili sve mogućnosti predviđene zakonom, ali takođe

razmatrajući činjenicu da stručni kapaciteti, kao i povjerenje u Skupštinu nisu na zadovoljavajućem nivou, ocjena za parlamentarni nadzor je **2.5** (na skali od 1 do 5).

Uvod

U ovom poglavlju analiziraćemo parlamentarnu kontrolu i nadzor sektora bezbjednosti u Crnoj Gori. Analiza ovog oblika demokratske kontrole i nadzora biće zasnovana na periodu nakon usvajanja Zakona o parlamentarnom nadzoru na polju bezbjednosti i odbrane, ali takođe i na periodu tokom kojeg je ova oblast regulisana Poslovnikom o radu Skupštine Crne Gore, zakonima o policiji, vojsci, Agenciji za nacionalnu bezbjednost, itd.

Demokratska kontrola i nadzor predstavljaju stub svakog demokratskog društva. Tri grane vlasti – izvršna, zakonodavna i sudska – imaju ključnu ulogu u sprovođenju kontrole i nadzora nad sektorom bezbjednosti. Demokratska kontrola i nadzor koje vrši Skupština, kao zakonodavno tijelo, obezbjeđuju legitimitet sektoru bezbjednosti i tako ga čine prihvatljivim široj zajednici. Zakonodavno tijelo sprovodi parlamentarni nadzor usvajanjem zakona koji regulišu rad bezbjednosnih organa, kao i usvajanjem odgovarajućih budžetskih stavki. Prema Ustavu, Skupština Crne Gore ima jedinstvenu zakonsku ulogu u kontroli i nadzoru nad vojskom i bezbjednosnim službama (član 11, Podjela vlasti). Skupština proglašava ratno i vanredno stanje; ona usvaja Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane; ona odlučuje o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim operacijama i vrši nadzor nad Vojskom i bezbjednosnim službama (član 82. Ustava, nadležnosti Skupštine).

Kada govorimo o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti, treba imati u vidu četiri važne tačke:

Prije svega, poslanici se bave veoma složenim rasponom pitanja: nadzor nad bezbjednosnim i obavještajnim institucijama, budžetska pitanja, razmatranje strateških dokumenata, ispitivanje političke i ideološke neutralnosti bezbjednosnih institucija, itd.

Drugo, sektor bezbjednosti je "zatvoreniji" nego drugi djelovi državne uprave, s obzirom na to da se bavi pitanjima od ključne važnosti za nacionalnu bezbjednost.

Zatim, priroda bezbjednosnih pitanja je takva da izvršna grana vlasti često ima prioritet u odnosu na zakonodavnu.

Na kraju, karakteristika najvećeg broja zemalja u regionu je još uvijek slabo učešće civilnog društva.³⁴

Iako, teorijski, mnoge aktivnosti mogu biti implementirane na bolji način, parlamentarni nadzor predstavlja svijetlu tačku u okviru ukupnog demokratskog nadzora nad sektorom bezbjednosti. Činjenica da je Crna Gora jedna od nekoliko zemalja koje, od kraja 2010, imaju poseban zakon u ovoj oblasti, je svakako doprinijela afirmaciji uloge Skupštine u kontroli i nadzoru sektora bezbjednosti i odbrane. Posvećenost članova Odbora je takođe bila potvrđena kontrolnim saslušanjima čelnika bezbjednosnih institucija. Izvršavanje obaveza članova odbora na nezavisan i profesionalan način u jednom od svojih izvještaja je pohvalila i Evropska unija.³⁵

³⁴ Vidi takođe: Parliamentary Committees on Defence and Security (Parlamentarni odbori za odbranu i bezbjednost), DCAF Backgrounder, Centre for Democratic Control of Armed Forces 2006

³⁵ ANALITIČKI IZVJEŠTAJ koji prati SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVJETU - Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670), str. 22.

Ovo poglavlje ćemo započeti analizom budžetske kontrole (kontrola i nadzor planiranja i trošenja budžeta) institucija iz sektora bezbjednosti. Zatim ćemo razmatrati kontrolu i nadzor usaglašenosti rada tih institucija sa zakonima i poštovanjem ljudskih prava (kontrola i nadzor nad upotrebom mjera tajnog nadzora i razmjenu podataka o ličnosti). U sljedećem koraku, skoncentrisaćemo se na kontrolu i nadzor nad primjenom vladinih politika – efikasnost i efektivnost djelovanja i usklađenost politike izvršne vlasti sa strateškim dokumentima (Strategijom nacionalne bezbjednosti i Strategijom odbrane) i zakonima usvojenim od strane Skupštine. Na kraju ćemo obratiti pažnju na kontrolu i nadzor nad državnim bilateralnom i multilateralnom saradnjom i integracijama (učesće u multinacionalnim i mirovnim operacijama, trgovina oružjem i razmjena povjerljivih podataka). Sva četiri polja proučavanja biće ispitana kroz četiri indikatora (pokazatelja): ustavni i zakonski okvir, primjena, administrativni i stručni kapaciteti (stručnjaci, osoblje i materijalni resursi) i vrijednosti. Važno je napomenuti da će biti spajanja 'ustavnog i zakonskog okvira' i 'administrativnih i stručnih kapaciteta' kroz sva četiri polja proučavanja.

Budžetska kontrola (Kontrola i nadzor planiranja i trošenja budžeta) zakonskih aktera sektora bezbjednosti

Ustavni i zakonodavni okvir

Kontrola od strane Skupštine se obično obavlja kroz proces donošenja zakona. Budžet Crne Gore je najvažnije finansijsko sredstvo za prikupljanje i raspodjelu finansijskih sredstava države, koja su od suštinskog značaja za zadovoljavanje društvenih potreba. Budžet predstavlja "finansijski plan zasnovan na godišnjem utvrđivanju prihoda i rashoda" (član 3, Zakon o budžetu). Ustav Crne Gore (član 82) predviđa da Skupština Crne Gore usvaja konačni budžet; ona takođe usvaja Finansijski izvještaj o budžetu, koji se odnosi na sve budžetske jedinice, pa tako i na aktere u sektoru bezbjednosti.

Ministarstvo finansija ima ulogu da kontroliše budžetski proces u svim njegovim fazama. Međutim, uloga Skupštine na ovom polju je veoma važna. Usvajanje budžeta, "najvažnije političke izjave izvršne grane u toku godine" prolazi kroz nekoliko faza, a faze tzv. *budžetskog ciklusa* su:

Priprema i planiranje budžeta (maj) – Ovu budžetsku fazu sprovodi Ministarstvo finansija, izdavanjem tehničkih smjernica za pripremu budžeta *potrošačkih jedinica*. Ove jedinice su obavezne da podnesu zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava Ministarstvu.

Predlog budžeta (kraj jula) – Ministarstvo Finansija predlaže Nacrt budžeta, koji sadrži precizan iznos za svaku budžetsku potrošačku jedinicu za period od godinu dana. Nakon što se ovaj proces završi, Vlada podnosi predlog budžeta Skupštini.

Usvajanje budžeta (kraj novembra) – Skupština usvaja državni budžet na plenarnoj sjednici, nakon što je budžet prethodno razmotren na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Zakon o budžetu (kraj decembra) – Za sljedeću fiskalnu godinu, Skupština usvaja Zakon o budžetu do kraja decembra tekuće godine. U roku od tri dana Skupština mora da podnese Zakon predsjedniku države, koji je nadalje obavezan da objavi ovaj zakon u roku od sedam dana od datuma usvajanja zakona ili u roku od tri dana ukoliko je zakon usvojen po hitnom postupku. Međutim, predsjednik ima pravo da vrati zakon Skupštini na ponovno razmatranje.

Sprovođenje državnog budžeta (počinje u januaru, a završava se u decembru iste godine) - Faza sprovođenja budžeta se sastoji od: sakupljanja prihoda; raspodjele sakupljenih prihoda; trošenja prihoda za određene namjene. Ministar finansija je odgovoran za sprovođenje državnog budžeta. Sredstva koja su odobrena

potrošačkim jedinicama mogu se iskoristiti do 31. decembra te fiskalne godine.³⁶ Ukoliko u toku fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih prihoda i rashoda, može se pripremiti Predlog za reviziju budžeta (rebalans budžeta).³⁷

Institucija koja je zadužena da kontroliše da li se državni budžet troši u skladu sa zakonom je Državna revizorska institucija (DRI). Skupština imenuje na dužnost i raspušta sa dužnosti Predsjednika i članove Senata ove institucije. Prema zakonu, DRI ima ovlaštenje da revidira i kontroliše potrošnju svakog budžetskog korisnika, uključujući aktere koji se bave sektorom bezbjednosti. Ova institucija ima ovlaštenje da odluči koja državna institucija će biti predmet revizije u toku određene fiskalne godine. DRI je obavezna da podnese godišnji izvještaj o pregledu finansijskih knjiga budžeta Crne Gore. Državna revizorska institucija je odgovorna za: pregledanje prihoda i rashoda državnog budžeta; kontrolu budžetskih fondova; obavještavanje vlasti i javnosti o opštoj procjeni da li su budžetska sredstva razumno korišćena i kako su državna sredstva raspoređena. Ova institucija kontroliše i nadgleda da li sektor bezbjednosti troši svoja sredstva u skladu sa relevantnim zakonima i odredbama. Ona takođe kontroliše da li su upotrijebljena sredstva opravdana odgovarajućom dokumentacijom i da li su ispoštovane predviđene procedure.³⁸

Primjena

Kao što je već rečeno, jedan od najvažnijih elemenata napretka u Zakonu o parlamentarnom nadzoru na polju bezbjednosti i odbrane jeste povećanje ovlaštenja Odbora za bezbjednost i odbranu u oblasti budžetskih pitanja. Posebno je razjašnjena i poboljšana zakonska mogućnost Odbora da učestvuje u fazi predlaganja budžeta (član 7, paragraf 12) za relevantne institucije, ali takođe i da razmatra informacije o sprovođenju budžeta (član 7, paragraf 9). Odbor takođe razmatra izvještaje Državne revizorske institucije u pogledu institucija sektora bezbjednosti (član 7, paragraf 11).

Sjednica na kojoj se razmatrao predlog budžeta za 2012. je održana u novembru 2011. Zaključci sa ove sjednice su bili prilično uopšteni i ono što treba pomenuti jeste da je prisutan trend ka smanjenju sredstava za institucije bezbjednosti. Ovi podaci su u skladu sa sveukupnom politikom Vlade Crne Gore, s obzirom na aktuelnu globalnu finansijsku krizu. Postoje mišljenja da Vlada ne treba da štedi na institucijama bezbjednosti, posebno na Vojsci, s obzirom na dinamiku odnosa sa NATO. Neslaganje je došlo od predstavnika Ministarstva odbrane, koji je prisustvovao sjednici. Međutim, Ministarstvo finansija nije prihvatilo ovu izjavu. Interesantno je da su poslanici jednoglasno podržali predlog Vlade, tvrdeći da će predviđena sredstva biti dovoljna za normalno funkcionisanje sektora bezbjednosti. Primijećeno je da postoji potreba za boljom komunikacijom potrošačkih jedinica i predstavnika Odbora, "koja bi na kraju pokrenula inicijativu predstavnika o tome zašto određena sredstva nisu odobrena, jer je moguće da je Vlada napravila pogrešnu procjenu."³⁹

Do sada je Državna revizorska institucija sprovela reviziju Završnog finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane (2007) i Ministarstva unutrašnjih poslova i državne uprave (2008). Izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane za 2007. godinu je objavljen na zvaničnom sajtu Državne revizorske institucije. U slučaju Ministarstva odbrane, Državna revizorska agencija je pronašla određene nepravilnosti⁴⁰; međutim, nije bilo

36 Osnova zakona o budžetu i budžetskoj kontroli u Crnoj Gori, Radulović, 2008

37 Reviziju budžeta planira Ministarstvo finansija i obavlja se kroz amandmane budžeta. Kasnije se podnosi Skupštini u formi predloga, a nacrt pravi Vlada. Vidi: Dabović, Milan, Budžetski sistem Crne Gore - Komentar na Zakon o budžetu, www.uzk.co.me

38 Ibid

39 Ibid

40 Nije bilo precizirano koja sredstva su bila planirana za Ministarstvo odbrane, a koja za Vojšku Crne Gore; u strukturi ukupnih troškova Ministarstva odbrane, investiciona potrošnja iznosi 15, 17%, a tekući rashodi 75, 72% ukupnih troškova; standardi i pravila računovodstva nisu bila primijenjena u skladu sa definisanom procedurom; sopstveni prihodi Ministarstva nisu registrovani u Glavnoj knjizi

posljedica posle ovih nalaza. Državna revizorska institucija je podnela svoje procjene, preporuke i zaključke. Kao što je navedeno, Odbor za bezbjednost i odbranu nije održao nijednu sjednicu posvećenu ovom izvještaju Državne revizorske institucije⁴¹. Treba napomenuti da je Ministarstvo odbrane odgovorilo na ovaj izvještaj Državne revizorske institucije, sa detaljnim objašnjenjima⁴² ali javnost je ostala uskraćena glede nastavka kontrole nad implementacijom preporuka Državne revizorske institucije.

Državna revizorska institucija nije obavila nijednu reviziju u sektoru bezbjednosti 2011. Uprava policije i Agencija za nacionalnu bezbjednost još uvijek nisu bile predmet ispitivanja Državne revizorske institucije. Usljed nedostatka administrativnih i ljudskih resursa, ova institucija nije u mogućnosti da sprovodi neprekidno ispitivanje sektora bezbjednosti u toku godine. Međutim, revizija Agencije za nacionalnu bezbjednost će se vjerovatno sprovesti u toku ove godine.

Prema podacima iz intervju sa predstavnikom Odbora za bezbjednost i odbranu iz juna 2010. rečeno je da ovo radno tijelo Skupštine nikada ranije nije iskoristilo mogućnost da uključi ili konsultuje stručnjaka iz civilnog društva za potrebe finansijskog planiranja i nadzora.⁴³ Ovakva praksa se nije promijenila čak ni u 2011.

Kontrola i nadzor usklađenosti rada Skupštine sa zakonima i poštovanjem ljudskih prava (Kontrola i nadzor upotrebe mjera tajnog nadzora i razmjena podataka o ličnosti)

Ustavni i zakonodavni okvir

U Poslovniku Skupštine CG, u odjeljku koji definiše nadležnosti Odbora za bezbjednost i odbranu (član 41), nije bilo jasnih i direktnih odredaba o dužnostima Odbora u vezi sa kontrolom korišćenja posebnih istražnih mjera i procedura. Nadležnosti Odbora su nejasno definisane u odjeljku o skupštinskoj kontroli Policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost u zakonima koji se odnose na ove dvije konkretne institucije. Međutim, novi Zakon o parlamentarnom nadzoru nad sektorom bezbjednosti i odbrane je uveo posebnu odredbu o mjerama tajnog nadzora.⁴⁴ Godišnjim planom rada uspostavlja se obaveza razmatranja primjene mjera tajnog nadzora.

Radno tijelo koje se bavi razmjenom podataka o ličnosti, tj. ličnih podataka uopšte, jeste Odbor za ljudska prava i manjinska prava (OLJPM). Pitanje razmjene podataka o ličnosti nije u značajnoj mjeri bilo predmet zasjedanja Odbora za ljudska prava i prava manjina, imajući na umu da je nezavisna institucija koja se bavi ovim pitanjem u početnoj fazi svojih aktivnosti, ali takođe i zbog toga što je zakonodavstvo u ovoj oblasti u procesu izmjene. Međutim, pitanje podataka o ličnosti se razmatralo u prethodno navedenom Odboru kroz razmatranje izvještaja Agencije za zaštitu ličnih podataka. Više o ovom pitanju razmatraće se u poglavlju koje se bavi transparentnošću, tj. u odjeljku u kome smo razradili pitanje zaštite podataka o ličnosti.

državne blagajne, niti su napravljeni troškovi po tom osnovu; odredbe Zakona o budžetu za 2007. nisu poštovane, itd.

41 Intervju sa predstavnikom Odbora za bezbjednost i odbranu, jun 2010.

42 Biblioteka Ministarstva odbrane, *Objašnjenja, predlozi i komentari na Izvještaj o reviziji finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane Crne Gore*, Pristupljeno 26.05.2011. <http://www.odbrana.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

43 Ibid

44 U vršenju skupštinskog nadzora nad Odborom, inter alia: razmatra izvještaje o implementaciji mjera tajnog nadzora od strane vlasti i institucija navedenih u članu 3, paragraf 1 ovog člana, koji prirazmjeneno ograničava ustavom zagarantovana prava i slobode.

Primjena

U prvoj godini primene Zakona, razmatranje izvještaja o primjeni mjera tajnog nadzora od strane institucija koje ih primjenjuju (policija i Agencija za nacionalnu bezbjednost) predstavlja tačku koja nije bila na dnevnom redu Odbora za bezbjednost i odbranu u 2011. Iako je bilo predviđeno Godišnjim planom rada, poslanici se nisu bavili nadzorom implementacije mjera koje mogu privremeno da ograniče ustavom zagarantovana prava i slobode. "Ovo se može tumačiti kao nemar poslanika. Međutim, ono što bi bilo veoma korisno, pored mehanizama predviđenih zakonom, jeste iznenadna posjeta institucijama koje primjenjuju mjere tajnog nadzora."⁴⁵

Ne zna se da li je bilo diskusije o mjerama tajnog nadzora za vrijeme razmatranja izvještaja Agencije za nacionalnu bezbjednost, pošto se bilješke sa ovih sjednica ne mogu objaviti. Na osnovu pravnog stava koji je donio marta 2010. Upravni sud tvrdi da, s obzirom na to da je Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost *lex specialis*, Zakon o slobodnom pristupu informacijama se ne može primijeniti na ovaj zakon, tj. "test štetnosti" se ne može koristiti, s obzirom na to da je utvrđen javni interes, što znači da ova informacija ostaje zaštićena.⁴⁶

Međutim, Odbor za bezbjednost i odbranu je prvi put iskoristio svoje pravo u ovom smislu u martu 2010. Interesantno je napomenuti da je Socijaldemokratska partija iz vladajuće koalicije bila inicijator kontrolne posjete Agenciji za nacionalnu bezbjednost. Poslanici su zahtijevali da imaju uvid u to da li Agencija za nacionalnu bezbjednost sprovodi posebne istražne mjere u skladu sa zakonom u posljednje dvije godine. Većina predstavnika opozicije je bila skeptična prema ovoj posjeti, tvrdeći da ona neće puno značiti u smislu kontrole nad Agencijom za nacionalnu bezbjednost⁴⁷. Predstavnici opozicije su odbili da uđu u prostorije Agencije za nacionalnu bezbjednost kada je od njih zatraženo da ostave svoje mobilne telefone na ulazu, što je standardna procedura u ovoj instituciji. Pored toga, članovi Skupštine su bili obaviješteni o bezbjednosnim procedurama prije posjete. Članovi Odbora iz vladajućih partija su nastavili posetu. Nakon tri sata provedenih u Agenciji, oni su izrazili zadovoljstvo onim što su vidjeli. Oni tvrde da je Agencija za nacionalnu bezbjednost u posljednje dvije godine upotrebljavala svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom; ova informacija je bila objavljena na zvaničnom web sajtu Skupštine i dalje prenošena u nacionalnoj štampi i elektronskim medijima.

Kontrola i nadzor nad implementacijom politike Vlade⁴⁸ i zakonima koje je usvojila Skupština

Ustavni i zakonodavni okvir

Pored Ustava, Pravilnika o proceduri, zakonima o policiji, Agenciji za nacionalnu bezbjednost i vojsci, ovo pitanje je dalje regulisano i razjašnjeno kroz odredbe Zakona o skupštinskom nadzoru na polju bezbjednosti i odbrane (član 7, par 1-6). Ovo pravo, dato Skupštini je predviđeno u dva strateška dokumenta: Strategiji nacionalne bezbjednosti i Strategiji odbrane. Prema Zakonu o Parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti i odbrane, Odbor za bezbjednost i odbranu ima kompetencije da "ispituje nacrt i predlog Strategije nacionalne bezbjednosti, kao i nacrt i predlog Strategije odbrane, i da da svoje mišljenje" (član 7, paragraf 5). Zakon predviđa iste kompetencije u vezi sa zakonskim aktima pod autoritetom Skupštine (član 7, paragraf 6). Stoga, možemo reći da ustavni i zakonski okvir

45 Stručnjak u Odboru za bezbjednost i odbranu, Sastanak u prostorijama Odbora, mart 2012.

46 Zaključak o pravnom položaju sa sjednice Upravnog suda održane 13. marta 2010.

47 Dostupno na: www.slobodnaevropa.org/content/parlamentarci_agencija_bezbjednost/1972609.html. [Pristupljeno 15/02/11]

48 Efikasnost i efektivnost djelovanja i usklađenost politike izvršne vlasti sa strateškim dokumentima - Strategija nacionalne bezbjednosti, Strategija odbrane

čini sveobuhvatnu osnovu na kojoj će Skupština obavljati svoju kontrolnu ulogu u pogledu implementacije strateških dokumenata i politike Vlade.

Primjena

Odbor je održao po 13 sjednica u 2009. i 2010, a 16 sjednica u 2011. Ono što karakteriše rad Odbora jeste nekorišćenje mehanizama koji su mu dostupni. U posljednjih nekoliko godina bilo je nekoliko kontrolnih saslušanja, ali su održana samo dva konsultativna.⁴⁹ Takođe, do prije nekoliko mjeseci Odbor nije koristio institut parlamentarne istrage.

Razmatranje nacrtu zakona je praktično jedina aktivnost gde Odbor obavlja svoju kontrolnu ulogu. U 2011. Odbor je razmatrao dva nacrtu zakona (o završnom računu budžeta za 2010. i zakona o budžetu za 2012.), 3 nacrtu zakona o modifikaciji i amandmanima (o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, o oružju i o Zaštiti i spašavanju) i 18 amandmana; u pet slučajeva, Odbor je bio podnosilac amandmana. Odbor je takođe ispitao 6 izvještaja, kao što je bilo planirano godišnjim planom rada za 2011. Vrijedno pomena je razmatranje Godišnjeg izvještaja Uprave policije koje je obavljeno krajem godine, mada je bilo planirano za prvi kvartal.

Skupština nije diskutovala o nacionalnim strateškim dokumentima. Ono što je takođe neophodno pomenuti jeste da nije bilo nikakvog objašnjenja kako su dokumenti implementirani; niti smo mogli čuti o bilo kojoj diskusiji o mogućoj reviziji jednog ili oba dokumenta.

Kontrola i nadzor državne bilateralne i multilateralne saradnje i integracija (učesće u multinacionalnim i mirovnim operacijama, trgovini oružjem i razmjeni povjerljivih podataka)

Ustavni i zakonodavni okvir

Ustav Crne Gore predviđa da Skupština odlučuje o slanju trupa u inostranstvo. Međutim, ovu akciju mora prethodno da predloži Savjet za odbranu i bezbjednost. Skupština ratifikuje međunarodne sporazume (član 82). Na primjer, odluku o slanju pripadnika vojske Crne Gore u mirovne misije, i bez podrške opozicije, je usvojila Skupština 28. novembra 2009. (mirovne misije u Avganistanu, Liberiji i Somalijskom moru).

Savjet za odbranu i bezbjednost podnosi izvještaj o učesću jedinica vojske Crne Gore u međunarodnim snagama Skupštini, a ovaj izvještaj se prosljeđuje Odboru za bezbjednost i odbranu.

U pogledu međunarodnih sporazuma, Ustav ima suviše široku formulaciju koja može biti predmet različitih zakonskih tumačenja. Na primjer – kada se radi o odluci o pridruživanju NATO, postoji određeno zakonsko obrazloženje u našoj državi u kome se kaže da takvu odluku može da donese dvotrećinska većina u Skupštini, jer se odnosi na savez koji ne ugrožava suverenitet države. Drugo obrazloženje dopunjava prethodno naglašavajući Ustavne odredbe o neophodnosti raspisivanja referendumu kada se radi o pitanjima koja su od takve važnosti za zemlju. Međutim, Zakon o Vojsci predviđa mogućnost da crnogorske trupe učestvuju u misijama u inostranstvu (član 26). Ministarstvo odbrane je zaduženo za organizaciju i sprovođenje međunarodne saradnje u oblasti odbrane (Zakon o odbrani, član 36). Kako bi ustavni i pravni okvir bio potpun, 2008. je Skupština usvojila Zakon o učesću pripadnika crnogorskih oružanih snaga, državnih službenika i pripadnika policije u mirovnim misijama i

⁴⁹ Prvo je vezano za sprečavanje poplava (36 sjednica) a drugo za pomorsku bezbjednost (37 sjednica)

drugim akcijama u inostranstvu, koji u potpunosti reguliše ovu oblast. S druge strane, kontrola i nadgledanje ove oblasti iz djelokruga izvršne vlasti je uglavnom pod Odborom za bezbjednost i odbranu. Međutim, ovlašćenja Odbora su nejasno definisana samo u Pravilniku o proceduri Skupštine. Član 41 nabraja opšte odredbe o ovlašćenjima Odbora za odbranu i bezbjednost, gdje se kaže da on "preispituje različita pitanja u oblasti odbrane i bezbjednosti". Iz ovog navoda možemo izvući pravo Odbora da kontroliše izvršnu vlast u ovom pogledu, ali se čini da je to nedovoljno i da ova odredba treba da bude mnogo jasnija.

Primjena

Kontrola i nadzor u ovom pogledu su nedovoljno razvijeni. Odbor za bezbjednost i odbranu je održao nekoliko sjednica na temu slanja trupa u inostranstvo i podnio tri izvještaja do sada⁵⁰. Crna Gora učestvuje u ISAF misiji u Avganistanu, u mirovnoj misiji Ujedinjenih Nacija (UN) u Liberiji (UNMIL) i misiji EU pod mandatom UN. Skupština je, na sjednici održanoj 3. novembra, razmatrala informaciju o realizaciji obaveza iz Uredbe Vlade Crne Gore koja se odnosi na implementaciju pripreme plana, opremanje, obučavanje i finansiranje Vojske za učešće u ISAF misiji.⁵¹ Međutim, Skupština nije održala nijednu posebnu sjednicu na kojoj bi diskusija bila posvećena pitanju učešća naših trupa u ovim misijama, osim one u vezi sa razmatranjem Izvještaja o upotrebi jedinica crnogorske vojske u međunarodnim snagama 2010.⁵²

Članovi Odbora za bezbjednost i odbranu ne planiraju da posjete crnogorske vojnike u misijama u inostranstvu, a razlog je nedostatak finansijskih sredstava⁵³. Posjetili su prvi i drugi kontigent vojnika za misiju u Avganistanu samo jednom, u toku njihove obuke za ovu misiju u kasarni u Golubovcima (u blizini Podgorice).

Administrativni i stručni kapaciteti

Prema Poslovniku (član 218), skupštinska služba je na raspolaganju svim odborima u smislu administrativne podrške i pomoći. Službu Odbora za bezbjednost i odbranu čine četiri osobe: ekspert, sekretar i dva savjetnika. Dvije kancelarije su na raspolaganju Odboru za bezbjednost i odbranu, kao i takozvana "Bezbjednosna zona" (prostorija za razmatranje materijala koji su označeni kao poverljivi). Iz intervjua sa zaposlenima u stručnoj službi, ali takođe i na osnovu velikog broja obavljenih aktivnosti, može se zaključiti da je ova kancelarija svakodnevno suočena sa velikim odgovornostima i izazovima. Jedina prepreka je to što su prostorije u kojima radi stručna služba i zgrada Skupštine prilično udaljene jedna od druge, što ponekad komplikuje obavljanje poslova, imajući u vidu da u toku svakog zasijedanja postoji potreba za različitim vrstama stručnih i tehničkih intervencija.

Zaposleni u stručnoj službi, kao i poslanici, svake godine pohađaju prilično veliki broj obuka iz različitih oblasti koje spadaju u nadležnost Odbora. Međutim, obuke se najčešće odvijaju na engleskom, što u velikoj mjeri predstavlja prepreku, naročito za poslanike, imajući na umu da samo mali broj njih govori engleski.

Kao što je već rečeno, nadležnost Odbora je veoma kompleksna, tako da postoje oblasti u kojima je predstavnicima potrebno više obuka, naročito o sljedećim pitanjima: pristup, čuvanje i korišćenje povjerljivih informacija; budžetska pitanja; mjere tajnog nadzora; rodna ravnopravnost; evropske integracije (poglavlja koja se odnose na Odbor); nadzor nad privatnim bezbjednosnim kompanijama i nadzor nad

50 Intervju sa predstavnikom Odbora za bezbjednost i odbranu, jun 2010.

51 Izvještaji o učešću crnogorske vojske u međunarodnim snagama 2010. (00-72/11-15 EPA 588) <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=1593>

52 Ibid, str. 5

53 Ibid, str. 5,

obavještajnim službama.

Administrativni i stručni kapaciteti Skupštine su pojačani u posljednjih nekoliko godina. Međutim, preporuka Evropske Komisije je da treba povećati broj zaposlenih u stručnim službama koje su na raspolaganju raznim odborima. U razgovoru sa stručnjakom koji radi u Odboru za bezbjednost, razmatrao se realistički model koji bi doprinio jačanju stručnih kapaciteta odbora. "Vjerovatno najbolje rešenje u ovom trenutku je da Skupština angažuje nekoliko nezavisnih stručnjaka za pravna (krivična i ustavna), budžetska i druga pitanja, pri čemu bi ovi stručnjaci bili na raspolaganju ne jednom, već više odbora." Odbor je iskoristio mogućnost angažovanja stručnjaka samo dva puta do sada (*Sprječavanje poplava* i *Pomorska bezbjednost u Crnoj Gori*). "Neiskorišćenost domaćih potencijala" je karakteristika rada Odbora u poslednjih nekoliko godina.⁵⁴

Kao što je prethodno navedeno, Odbor za bezbjednost i odbranu ima uglavnom odgovarajuće administrativne potencijale za obavljanje svoje kontrolne uloge. Članovi Parlamenta naglašavaju nedostatak finansijskih sredstava kada se radi o mogućnosti posjeta trupama u inostranstvu. Saradnja među odborima je takođe na veoma niskom nivou.

Vrijednosti

Nivo povjerenja koje građani Crne Gore imaju u Skupštinu je na relativno niskom nivou u poslednjih nekoliko godina (kumulativni podaci u: Istraživanje javnog mnjenja - CEDEM, 2010). Ovakvi podaci se mogu interpretirati i kao nedostatak povjerenja u to da je Skupština u stanju da kontroliše Vladu, što se, dijelom, odnosi na mogućnost kontrole sektora bezbjednosti.

Rad Odbora za bezbjednost i odbranu, ali takođe i drugih radnih tijela Skupštine je okarakterisan prilično visokim nivoom politizacije.⁵⁵ Ustavni i zakonski okvir daje sveobuhvatnu osnovu za kontrolu. Međutim, ono što se čini da nedostaje je inicijativa samih poslanika. Članovi opozicionih partija nisu koristili mehanizme koji su im dati. Na primjer, opozicija nije u potpunosti iskoristila mehanizam ranih sjednica. Do sada je većina pokušaja izvršenja sopstvenih prava dolazila kao inicijativa manje partije unutar vladajuće koalicije, Socijaldemokratske partije. Čini se da je problem to što poslanici ne koriste dovoljno svoje nadležnosti, kao što su mogućnost skupštinskog sprovođenja istrage, ispitivanje, konsultativna saslušanja, itd. Odbor rijetko razmatra slučajeve povrede ljudskih prava ili upotrebe posebnih istražnih radnji.

Glavna karakteristika poslanika u Odboru za bezbjednost i odbranu je neodlučnost i odsustvo volje (ili znanja) da budu proaktivni. Odbor se uglavnom koncentriše na razmatranje godišnjih izvještaja različitih aktera sektora bezbjednosti i reaguje samo kada dođe do problema ili incidenta (afere), tj. *post festum*.

Čini se da poslanici (naročito oni iz redova opozicionih partija) ne koriste mogućnosti koje su im stoje na raspolaganju kao sredstvo kontrole izvršne vlasti. Veoma problematično pitanje za rad Odbora je što od kraja 2009. radi bez zamjenika predsjednika, od kada je poslanik iz opozicione partije NOVA, gospodin Goran Danilović, podnio ostavku jer je Agencija za nacionalnu bezbjednost odbila da mu

⁵⁴ Intervju sa ekspertom u Odboru za bezbjednost i odbranu, februar 2012.

⁵⁵ "Sami poslanici su svjesni da postoji izražen uticaj politike u ovim pitanjima gde se treba ponašati profesionalno." Borislav Banović, član rukovodstva Socijaldemokratske partije (SDP), jedini predstavnik Odbora sa kojim smo imali priliku da razgovaramo. Iz intervju sa zaposlenima u stručnim službama, zaključili smo da su svi u Odboru svjesni ovog problema, i da će ovo biti jedan od najvećih izazova u budućnosti. Sastanci sa poslanicima iz SDP-a i osobljem iz stručne službe Odbora su održani u februaru 2012. Poslanici vladajuće Demokratske partije socijalista i partije iz opozicije Nova srpska demokratija i Socijalistička narodna partija nisu prihvatili da se sastanu s predstavnikom CEDEM-a.

omogući pristup dokumentima koja se odnose na deportaciju bosansko-hercegovačkih izbeglica iz Crne Gore. Poslovnik omogućava da na mjestu zamjenika bude poslanik iz opozicione partije, sa pravom da zamijeni predsjednika kada nije prisutan ili kada nije u mogućnosti da prisustvuje sjednicama.

Preporuke

1. Odbor za bezbjednost i odbranu treba da sprovodi odvojene diskusije o finansijama aktera u okviru sektora bezbjednosti kao obaveznu praksu. Rasprava o Završnom računu Budžeta za prethodnu godinu (zajedno sa Izvještajem o reviziji) treba da prethodi raspravi o Predlogu budžeta za sledeću godinu. Takođe je potrebno da Odbor za bezbjednost i odbranu razmotri mogućnost uključivanja ili konsultovanja stručnjaka za finansijsko planiranje i nadzor, imajući u vidu specifičnost sektora bezbjednosti.
2. Neophodno je poboljšati komunikaciju Odbora sa institucijama iz sektora bezbjednosti kako bi bolje razumjeli njihove specifične finansijske potrebe. Ovo bi doprinijelo povećanju uticaja poslanika na predloge Vlade.
3. Revidirati Zakon o budžetu u dijelu koji bi dao više vremena Skupštini za razmatranje sadržaja budžeta.
4. Uspostaviti tješnju saradnju između Odbora za bezbjednost i odbranu, Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za ljudska prava i slobode, sa ciljem poboljšanja kontrole i nadzora nad sektorom bezbjednosti.
5. Poboljšati stručne kapacitete Odbora za bezbjednost i odbranu povećanjem broja zaposlenih ili dovođenjem stručnjaka za različita pitanja za koje je Odbor nadležan.
6. Potrebno je da članovi opozicionih partija izaberu zamjenika predsjednika Odbora, uzimajući u obzir odgovornosti i prava koja se on može imati u slučaju odsustva predsjednika ili njegove nemogućnosti da prisustvuje sjednicama.
7. Odbor za bezbjednost i odbranu treba, najmanje jednom godišnje, da razmotri upotrebu mjere tajnog nadzora. Potrebno je uključiti Odbor za ljudska prava i slobode, Ombudsmana, Agenciju za zaštitu ličnih podataka, Savjet za građansku kontrolu rada policije i civilni sektor u rad sjednica koje bi se bavile ovim pitanjima.
8. Potrebno je da Skupština pojača saradnju sa nezavisnim državnim institucijama: Državnom revizorskom institucijom, Ombudsmanom i Agencijom za zaštitu ličnih podataka. Takođe je potrebno pojačati Savjet za građansku kontrolu rada policije (finansijski) i intenzivirati saradnju sa ovom institucijom.
9. Potrebno je da Skupština obezbijedi dodatnu obuku za poslanike i zaposlene u stručnim službama u sledećim oblastima: pristup, čuvanje i korišćenje povjerljivih informacija; budžetska pitanja; mjere tajnog nadzora; rodna ravnopravnost; evropske integracije (poglavlja koja su relevantna za Odbor); nadzor privatnih bezbjednosnih kompanija, i nadzor nad obavještajnim službama.
10. Potrebno je da poslanici Odbora za bezbjednost i odbranu poboljšaju saradnju sa organizacijama civilnog društva jer to nije samo njihova dužnost na putu integracija u Evropsku uniju, već, iznad svega, potreba za demokratizacijom njihovih aktivnosti.

POGLAVLJE III

RODNA RAVNOPRAVNOST

REZIME

Prije samo jedne decenije sektor bezbjednosti u Crnoj Gori je bio sektor za muškarce, gdje su žene bile na nižim administrativnim položajima i rijetko na srednjim. Danas su žene zastupljene u sektoru bezbjednosti do 40%: 8,68% u crnogorskoj vojsci, 11,04% u Ministarstvu odbrane, 37,14% u Agenciji za nacionalnu bezbjednost. Istovremeno 57% žena zauzimaju samo 17% viših rukovodećih položaja u Ministarstvu spoljnih poslova i evropskih integracija i 25% strateških pozicija u Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

U posljednje četiri godine položaj žena u sektoru bezbjednosti napreduje iako postoji potreba za udruženim i sveobuhvatnim pristupom pojedinih institucija sektora bezbjednosti. Prošle godine su Ministarstvo odbrane i Policijska akademija zajedno sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost pokazale predanost i inicijativu za poboljšanje položaja žena u državnoj upravi i sektoru bezbjednosti, dok je drugim institucijama bezbjednosti još uvek potrebno poboljšanje u prikupljanju podataka, prepoznavanju potrebe za bližom saradnjom sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost i Upravom za kadrove u obrazovnom smislu, kao i u smislu napredovanja u karijeri za žene u institucijama sektora bezbjednosti i u nadgledanju napretka u ovoj oblasti.

Crna Gora je razvila dobar ustavni okvir u oblasti zaštite žena, mada on nije praćen usvajanjem dobrog zakonskog okvira koji bi razjasnio sva vanredna pitanja koja se odnose na integraciju žena u državne ustanove na jednakim osnovama i obezbijedio jednakost u mogućnosti zapošljavanja u državnim institucijama.

Što se tiče mogućnosti zapošljavanja i prilika za napredovanja u karijeri za žene, primarni zakoni postoje za sve aktere i posmatrane oblasti. Ipak, svi zakoni ne predviđaju podjednake mogućnosti za sve aktere u smislu dobijanja radnog mjesta ili unapređenja. Žene se obavještavaju o slobodnim radnim mjestima, mada ih uvijek ne ohrabruju da se prijave.

Postoji određena politika unapređivanja položaja žena, ali se ne primjenjuje kontinuirano, što dovodi do toga da žene još uvek nemaju podjednake mogućnosti za napredovanje u karijeri. Nema politike ravnopravnosti koja štiti porodicu. U nekim institucijama, nediskriminatorne procedure testiranja vezanog za posao nisu prisutne. Opis posla nije razvijen i jasan za svaki korak u napredovanju. Oglasi za slobodna radna mjesta nisu uvijek transparentni i prisutni u medijima.

UVOD

Analiza zastupljenosti u Crnoj Gori je studija zasnovana na podacima koji se odnose na implementaciju principa zastupljenosti/jednakosti i/ili proporcionalnosti u rodnoj zastupljenosti u državnim bezbjedonosnim institucijama. Analiza je zasnovana na rezultatima CEDEM-ovog istraživanja, ciljnim grupama sa predstavnicima bezbjednosnih institucija⁵⁶, analizi relevantnog crnogorskog zakonodavstva (ustavni i zakonski okvir), kao i informacijama koje dostavljaju Vlada i državne institucije⁵⁷ i ostalih relevantnih izvještaja. Procjene napravljene u ovoj analizi su zasnovane na posebnim indikatorima i razvijenom sistemu ocjenjivanja. Istraživanje pokriva period od 2008-2012.

Zastupljenost žena

Ustavni, pravni i institucionalni okvir

Ustav Crne Gore, u poglavlju *Ljudska prava i slobode*, garantuje: zabranu izazivanja i posticanja mržnje i netrpeljivosti (Ustav: član 7), diskriminaciju na bilo kojoj osnovi (član 8), primjenu međunarodnih ugovora koji čine sastavni dio domaće zakonske regulative i imaju primat nad domaćim zakonodavstvom (član 9), jednakost pred zakonom bez obzira na lične karakteristike (član 17), rodnu ravnopravnost i politiku razvoja jednakih mogućnosti (član 18).

Crna Gora je potpisala i ratifikovala većinu relevantnih međunarodnih sporazuma koji se odnose na rodnu ravnopravnost i nediskriminaciju.

Parlamentarne političke partije su potpisale Deklaraciju o rodnoj ravnopravnosti u aprilu 2006. Nakon toga je uslijedilo usvajanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti 2007. Formirana je Kancelarija za rodnu ravnopravnost 2003. pri Sekretarijatu Vlade Crne Gore. Nakon restrukturiranja Vlade, ova kancelarija je postala dio Ministarstva za ljudska i manjinska prava pod nazivom Odjeljenje za rodnu ravnopravnost.

U oblasti zapošljavanja, svi potencijalni zaposleni u državnim institucijama su podobni za radno mjesto koje oglašava Uprava za kadrove u skladu sa Zakonom o javnim i državnim službenicima, što je takođe navedeno u drugim propisima, na primjer Zakonu o policiji (član 4.). Ovaj zakon takođe ima odredbe (članovi: 8 - 30) koje se odnose na proceduru zapošljavanja u državnim institucijama, jednake mogućnosti prilikom zapošljavanja, obavezu poslodavca da obezbijedi stručno usavršavanje, obuku, mogućnost napredovanja, itd. Većina ostalih domaćih dokumenata i Pravilnik o proceduri proizilaze iz ovog zakona. Zakonom o vojno-diplomatskim predstavnicima (vojnim atašeima), žene mogu biti ravnopravno zaposlene na vojno-diplomatskim položajima.

U skladu sa odredbom o rodnoj ravnopravnosti iz Ustava (član 18), Uprava za kadrove je zadužena za prikupljanje i praćenje statističkih podataka o broju žena zaposlenih u državnim institucijama, kao i o broju zaposlenih pripadnika manjina. Uprava za kadrove takođe organizuje obuku i dalju edukaciju zaposlenih kada uđu u sistem javnih službenika i zaposlenih u državnom sektoru.

Svaka državna institucija, u skladu sa svojim mandatom, može imati posebne

⁵⁶ Učesnici iz institucija sektora bezbjednosti: Tanja Tripović - Pomoćnica direktora Policijske akademije, Radmila Đakonović, Viša savjetnica u Ministarstvu odbrane, Dejana Raičević - Viša savjetnica u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ljulja Đonaj, Uprava policije, policijska analitičarka i Nik Gashaj, savjetnik - Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda

⁵⁷ Pisane informacije su dobijene od Agencije za nacionalnu bezbjednost, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i Uprave carina.

zahtjeve za svoje potencijalne zaposlene. Institucije koje se bave bezbjednošću i odbranom, iznad svih ostalih uslova, zahtjevaju od potencijalno zaposlenih da imaju određenu psiho-fizičku spremnost, koja se ne zahtijeva za većinu drugih radnih mjesta u državnim institucijama. Međutim, ovi zahtjevi za neka radna mjesta su potrebni i ne treba ih shvatiti kao potencijalnu prepreku za dobijanje posla u sektoru bezbjednosti.

Uprava za kadrove je državni organ koji ima mandat da se bavi administrativnim kapacitetima u svim državnim institucijama, uključujući sektor bezbjednosti, tako da se ova oblast neće razmatrati u posebnom poglavlju.

Implementacija Zastupljenosti žena u sektoru bezbjednosti

Shodno pravilima, za sljedeće podatke o ravnopravnosti polova u oblasti zapošljavanja, ciljne grupe CEDEM-a su bili predstavnici državnih bezbjednosnih institucija u kojima su putem ankete prikupljeni podaci o učešću žena. Prikupljeni podaci iz državnih bezbjedonosnih institucija u 2011. od strane CEDEM-a su predstavljeni na sljedeći način:

Tabela 1

No.	Institucija	Procenat žena
1.	Ministarstvo odbrane	11,04%
2.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	57,00%
3.	Vojska Crne Gore	8,68%
4.	Agencija za nacionalnu bezbjednost	37,14%
5.	Savjet za odbranu i bezbjednost	0%
6.	Odbor za bezbjednost i odbranu	0%
7.	Odbor za rodnu ravnopravnost	70,00%

Položaji koje zauzimaju žene u **Sistemu odbrane Crne Gore** nisu visoki. Od ukupnog broja zaposlenih, ovaj sistem zapošljava **11, 04% žena**. Procenti žena zaposlenih u **Sistemu odbrane Crne Gore** su predstavljeni u Tabeli 2:

Tabela 2

No.	Sistem odbrane	Broj zaposlenih	Broj žena	U %
1.	Oficiri	357	1	0,28
2.	Vodnici	676	8	0,91
3.	Vojnici po ugovoru	548	40	7,30
4.	Civilna lica u vojnoj službi	290	124	42,46
5.	Državni službenici	121	69	57,02
6.	Ukupno	2192	242	11,04

Ministarstvo odbrane se sastoji od 13 organizacionih jedinica i na čelu samo jedne od njih se nalazi žena, koja je istorazmjeneno i savjetnik u **Ministarstvu odbrane**. Dakle, osim savjetnice, ostala dva mjesta koja zauzimaju žene u ovom ministarstvu su pozicije pomoćnika ministra i sekretara ministra.⁵⁸

⁵⁸ Od marta 2012 na čelu Ministarstva odbrane Crne Gore je žena, Milica Pejanović-Đurišić, bivša ambasadorica i član predsjedništva DPS-a.

Tabela 3

No.	Ministarstvo odbrane	Broj zaposlenih	Procenat žena
1.	Oficiri	65	0%
2.	Vodnici	9	0%
3.	Državni službenici	121	57,02%
4.	Ukupno	195	35,30%

Vojska Crne Gore ima mali broj žena zaposlenih u svojim oružanim snagama na višim položajima, dok 42, 76 % žena rade kao državni službenici u vojnoj službi.

Tabela 4

No.	Vojska Crne Gore	Broj zaposlenih	Procenat žena
1.	Oficiri	357	0,35%
2.	Vodnici	876	0,93%
3.	Vojnici po ugovoru	548	7,30%
4.	Civilna lica u vojnoj službi	121	42,76 %
5.	Ukupno	1991	8,69%

Većina žena zaposlenih u **Agenciji za nacionalnu bezbjednost** radi u administraciji – **78,33%**, dok ostali sektori imaju manji procenat žena. Međutim, ove brojke su još uvijek blizu predviđenog okvira od najmanje 30% žena koje rade u svakoj državnoj instituciji.

Tabela 5

No.	Institucija	Procenat žena
1.	Agencija za nacionalnu bezbjednost	37,14%
2.	Administracija	78,33%
3.	Državna bezbjednost	24,30%
4.	Rukovodeći položaji	26,93%
5.	Rukovodeći položaji na srednjem nivou	28,58%
6.	Strateški položaji	25,00%

Ministarstvo spoljnih poslova i evropskih integracija ima **15%** žena ambasadora i **33%** na radnim mjestima u konzularnim predstavništvima. Dakle, mali broj žena je zaposlen na visokim rukovodećim položajima, a najveći broj žena na nižim rukovodećim položajima. Međutim, ovo ministarstvo je takođe zaposlilo **50%** žena na rukovodećim položajima i **52%** u ambasadama i konzularnim predstavništvima, što pokazuje da je to ministarstvo prepoznalo značaj implementacije politike ravnopravnosti polova.

Tabela 6

No.	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	Procenat žena
1.	Visoki rukovodeći položaji	17%
2.	Srednji rukovodeći položaji	50%
3.	Niži rukovodeći položaji	100%
4.	Diplomatska predstavništva	40%
5.	Konzularna predstavništva	33%
6.	Specijalne misije	60%

Četvrtina (25%) zaposlenih kojim je istekao ugovor sa Ministarstvom spoljnih poslova i evropskih integracija od januara 2009. do danas su žene, dok žene zauzimaju **44%** od ukupnog broja novih službenika u istom periodu.

Ministarstvo unutrašnjih poslova zapošljava **57%** žena i **43%** muškaraca. Od ovog broja **44, 9%** žena se nalazi na rukovodećim položajima, a **55, 1%** muškaraca uključujući najviše rukovodeće položaje. Broj žena je predstavljen na sljedeći način:

Tabela 7

No.	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Broj zaposlenih
1.	Najviši rukovodeći položaji	0
2.	Visoki rukovodeći položaji	4
3.	Srednji rukovodeći položaji	23
4.	Ukupno	27

Uprava policije ima radna mesta gdje žene nisu zaposlene. Ovi položaji su: **najviši rukovodeći položaji** (direktor, pomoćnik direktora), **viši rukovodeći položaji** (komandant specijalnih anti-terorističkih jedinica, komandant specijalne policijske jedinice, šefovi odeljenja, šefovi odeljenja kriminalističke policije, itd.) Uprava policije zapošljava samo **13, 27%** žena od ukupnog broja zaposlenih.

Od svog osnivanja, **Policijska Akademija** je imala 5 generacija studenata. Broj prijavljenih djevojaka u ovoj Akademiji je bio različit, shodno nivou interesovanja djevojaka za ove studije i broja djevojaka koje su položile premni ispit.

Tabela 8

No.	Policijska akademija	Ukupan broj prijavljenih	Broj prijavljenih djevojaka	Broj upisanih djevojaka
1.	Prva generacija	43	61	15
2.	Druga generacija	26	28	7
3.	Treća generacija	36	23	10
4.	Četvrta generacija	51	46	7
5.	Peta generacija	41	48	6

Uprava carina zapošljava 33% žena od ukupnog broja zaposlenih. U poslednje 3 godine povećan je broj zaposlenih i 25% novih zaposlenih su žene. Pojedina radna mjesta u ovoj instituciji kao što su portir, vozač, vozač/kurir ne zauzimaju žene zbog nedostatka interesovanja žena kandidata za ova radna mjesta. Procenat žena u ovoj instituciji je sljedeći:

Tabela 9

No.	Institucija	Procenat žena
1.	Uprava carina	33%
2.	Niža rukovodeća mesta	29%
3.	Viša rukovodeća mesta	20%

Mogućnosti za zapošljavanje i napredovanje u karijeri

Uprava za kadrove, kao što je ranije spomenuto, ima mandat da radi na daljem obučavanju i edukaciji državnih službenika i javnih radnika. Odjeljenje za rodnu ravnopravnost organizuje seminare i treninge za žene iz političkih partija i takođe za javne radnike i državne službenike o rodnoj ravnopravnosti.

Ministarstvo odbrane, formirano 2006, od svojih početaka sprovodi mjere i aktivnosti za uključivanje što više žena u sistem odbrane. Oni sprovode mjere iz Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti, koji se zasniva na međunarodnom i nacionalnom ustavnom i pravnom okviru, a koji pokriva oblast rodne ravnopravnosti i jednakog pristupa. Dakle, rodna perspektiva je uključena kroz: obuku i slanje žena u mirovne misije, zapošljavanje žena kao vojnih profesionalaca kao i njihova profesionalna obuka i razvoj u zemlji i inostranstvu na vojnim akademijama i učešćem u diplomatskim misijama. Ministarstvo takođe koristi promotivne kampanje i objavljuje besplatne mjesečne novine "Partner" kako bi ohrabrilu mlade iz srednjih škola da se priključe vojsci. Ministarstvo odbrane je razvilo sistem praćenja i razvoja karijere za žene u vojnoj službi. Od 2009. do 2011. Ministarstvo odbrane je poslalo 6 žena kadeta da nastave edukaciju u vojnim akademijama u inostranstvu.

Prema Akcionom planu za postizanje rodne ravnopravnosti (cilj 4.6.5), Ministarstvo odbrane je u saradnji sa Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost započelo obrazovni program za zaposlene u sistemu odbrane o rodnoj ravnopravnosti i UN Rezolucijom 1325. Obuke su počele u novembru 2011. u Podgorici i nastavljene u Danilovgradu, Golubovcima, Nikšiću, Pljevljima i Kolašinu. Obrazovni program su slijedila predavanja u vezi sa nasiljem nad ženama u decembru kao dio akcije "16 dana aktivizma žena protiv nasilja."

Treba navesti da **Agencija za nacionalnu bezbjednost**, na osnovu Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i na osnovu domaće regulative, zapošljava određeni broj radnika bez oglašavanja u novinama i u saradnji sa **Upravom za kadrove**. Ova agencija takođe nema nikakvu politiku zapošljavanja žena, niti mjere afirmativne akcije, niti čak unutrašnju proceduru u oblasti koja se bavi slučajevima diskriminacije, ukoliko do njih dođe u ovoj instituciji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nema nikakvu posebnu politiku ili mjere za zapošljavanje žena. Razvoj karijere žena se ne prati zbog mandata Uprave za kadrove za obučavanje i razvoj karijere za zaposlene u državnoj upravi. Postoji nekoliko radnih mjesta koja ne zauzimaju žene (tehničke pozicije za deminiranje) usljed nedostatka interesovanja žena i nedostatka obrazovanja za tražena radna mjesta.

Uprava policije, kao i Agencija za nacionalnu bezbjednost, nema nikakav strateški pristup zapošljavanju žena, nikakve mjere afirmativne akcije, niti čak unutrašnju proceduru u oblasti koja se bavi slučajevima diskriminacije, ukoliko do njih dođe u ovoj instituciji. Međutim, Vlada Crne Gore je usvojila Strategiju za razvoj policije 2011-2013 koja predviđa integraciju većeg broja žena, a posebno njihovo razmještanje na više položaje. U tom smislu, Vlada je definisala odgovarajuće mjere kako bi osigurala jednake mogućnosti zapošljavanja za žene i muškarce i jednake mogućnosti za razvoj karijere.

Policijska Akademija ima posebne zdravstvene zahtjeve i zahtjeve fizičke spremnosti za svoje potencijalne kadete. Test fizičke spremnosti se sastoji od 8 elemenata (okretnost na tlu, trka s preponama, skok iz mjesta, taping, čučnjevi,

sklekovi, trčanje i plivanje). Svaki od ovih elemenata ima, prema standardima, različite ocjene za muškarce i žene. Što se tiče zdravstvenih zahtjeva, policijska Akademija prepoznaje 11 grupa bolesti, od kojih 7-11 imaju eliminatorni karakter u pogledu dobijanja statusa kadeta Policijske Akademije. Međutim, ovi zahtjevi za upis na Policijsku Akademiju su potrebni i ne treba ih shvatiti kao diskriminaciju za dobijanje posla u sektoru bezbjednosti.

Uprava carina nema posebnu politiku za zapošljavanje žena. Sva radna mjesta oglašavana od 2008-2012 su bila otvorena za sve kandidate bez obzira na pol.

Odjeljenje za rodnu ravnopravnost uvodi implementaciju UN SC Rezolucije 1325 kao jedan od ciljeva (cilj 4.6.5) Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti koji obuhvata određeni broj aktivnosti u saradnji sa Ministarstvom odbrane, Ministarstvom vanjskih poslova, Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Odborom za rodnu ravnopravnost. U toku 2011 sprovedene su brojne aktivnosti u skladu sa ovim planom uključujući Konferenciju o rodnoj ravnopravnosti i Rezoluciji 1325. Učesnice Konferencije su uputile inicijativu Predsjedniku Skupštine koja se odnosi na političko učešće žena. Odjeljenje za rodnu ravnopravnost je organizovalo još jedan seminar koji se odnosi na političko učešće žena. U oktobru 2011. predstavnice Odjeljenja za rodnu ravnopravnost su se sastale sa predstavnicima Komisije za implementaciju UN Konvencije o zabrani svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), sa svojim partnerima iz civilnog društva, gdje su davali odgovore na dodatna pitanja o CEDAW Izvještaju o primjeni Konvencije o zabrani svih oblika diskriminacije žena u Crnoj Gori iz 2010. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Odjeljenje za rodnu ravnopravnost su objavili priručnik za nosioce pravosudnih funkcija "Teorija i praksa rodne ravnopravnosti".

Vrijednosti

Brojni izvještaji koji se odnose na vladavinu prava u Crnoj Gori, a koje su objavili predstavnici određenih institucija ili nevladinih organizacija, navode da, iako je Crna Gora ratifikovala odgovarajuće sporazume i usvojila anti-diskriminatorno zakonodavstvo, još uvijek postoji potreba za poboljšanjem stanja u oblasti rodne ravnopravnosti. U oblasti poboljšanja politike Vlade koja se odnosi na rodnu ravnopravnost, komitet UN-a za zabranu svih oblika diskriminacije nad ženama je preporučio sljedeće: poboljšanje zakonskog okvira u oblasti jednakih primanja, mogućnosti zapošljavanja i porodijskog odsustva i povratka na posao posle porodijskog odsustva, prikupljanje podataka o rodnoj diskriminaciji prilikom zapošljavanja kao i na tržištu rada, efikasnu primjenu usvojene politike, pružanje obavezne obuke za tužioce, sudije i policiju, koja se odnosi na žrtve nasilja, uvođenje zakonskih mjera i procedura za sprovođenje člana 10 Zakona o rodnoj ravnopravnosti uključujući odredbu o odbijanju predloga za imenovanja koja nisu u skladu sa principima ravnopravne zastupljenosti polova, osim ako ne postoji opravdan razlog za izuzeće ovog principa. Pored ovoga, Komitet je zahtijevao usvajanje drugih mjera u skladu sa članom 4 paragraf 1 Konvencije i opštom preporukom Komiteta broj 25 (2004.) kao što je sistem rodnog pariteta za imenovanja i ubrzano regrutovanje u javni servis, naročito na više položaje. (Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije nad ženama, Zaključne preporuke, oktobar 2011). Takođe, postoji zabrinutost zbog malog napretka u sprovođenju postojećih zakona u oblastima jednakih mogućnosti i jednakog plaćanja. Žene ostaju manje zastupljene na radnim mjestima gdje se donose odluke u javnom sektoru. (Crna Gora 2011. izvještaj o napretku, Evropska Komisija 2011. STR. 53)

Preporuke

Ministarstvo odbrane i Agencija za nacionalnu bezbjednost

Potrebno je da Ministarstvo odbrane, Crnogorska vojska i Agencija za nacionalnu bezbjednost saraduju sa Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost kako bi pripremili Akcioni plan za povećanje broja žena u institucijama bezbjednosti, koji bi bio sastavni dio *Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2012-2016*.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave

Potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, u skladu sa preporukama Komiteta Ujedinjenih Nacija o zabrani svih oblika diskriminacije nad ženama, osigura mogućnost zapošljavanja žena na višim položajima i promoviše zapošljavanje žena u Ministarstvu unutrašnjih poslova i državne uprave.

Uprava policije

Potrebno je da Uprava policije (u skladu sa Preporukama Komiteta Ujedinjenih Nacija o zabrani svih oblika diskriminacije nad ženama) osigura mogućnost zapošljavanja žena na višim položajima i promoviše zapošljavanje žena u policiji.

Policijska Akademija

Potrebno je da Policijska Akademija nastavi sa promocijom okruženja koje je prijateljski raspoloženo prema ženama i mogućnostima za obrazovanje za rad u policiji i koje podstiče zaposlenje u policijskim snagama. To treba raditi svake godine u obliku kampanje prije testiranja za upis novih studenata na Policijsku Akademiju.

Vlada

Potrebno je da Ministarstvo za ljudska i manjinska prava/ Odjeljenje za rodnu ravnopravnost u saradnji sa svim relevantnim institucijama pripreme *Akциони plan za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2012-2016*⁵⁹

Potrebno je da državna uprava (ministarstva) obezbijede jednake mogućnosti za žene za zauzimanje rukovodećih položaja; potrebno je da Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Odjeljenje za rodnu ravnopravnost preuzmu hitne mjere kako bi osigurali da političke partije, koje čine Vladu, obezbijede podjednake mogućnosti za žene da zauzmu rukovodeće položaje.

Potrebno je da Uprava za kadrove pripremi programe i aktivnosti kako bi se obim zapošljavanja žena u državnim institucijama povećao; ovu akciju treba preduzeti do kraja 2012.

⁵⁹ Odjeljenje za rodnu ravnopravnost je od juna 2012. dio Ministarstva pravde i ljudskih prava.

Bibliografija

Primarni izvori:

Ustav Crne Gore, Sl. list CG, br. 01/07
Zakon o policiji, Sl. list CG 028/05-1
Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Sl. list CG 28/05
Zakon o vojsci, Sl. list CG 47/07
Zakoni o Budžetu
Zakon o odbrani, Sl. list CG 47/07
Zakon o vojno-diplomatskim predstavnicima, Sl. list CG 43/08)
Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list CG 69/05
Zakon o tajnosti podataka, Sl. list CG 14/08
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Sl. list CG 78/09
Zakon o državnoj administraciji, Sl. list CG 38/03, 22/08
Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji Sl. list CG 28/04, 27/06, 78/06; Sl. list CG 17/07
Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane („Sl. list Crne Gore“, br. 80/10);
Zakon o ravnopravnosti polova, Sl. list CG 046/7-1
Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list CG 050/08-1
Zakon o manjinskim pravima i slobodama Sl. list CG 031/06-1, 051/06-23, 038/07-4
Zakon o anti-diskriminaciji, Sl. list CG/07

Sekundarni izvori:

ANALITIČKI IZVJEŠTAJ koji prati SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVJETU - Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija (COM(2010) 670)
Security Sector Reform: Concepts and Implementation (Reforma sektora bezbjednosti: Koncepti i implementacija), DCAF Working Paper no. 86, Edmunds, Timothy, DCAF, Geneva, 2002, <http://tinyurl.com/666ekrl>
Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670), Evropska komisija, Brisel, 9 November 2010, (SEC, 2010) 1334
Akcionni plan za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2008-2012, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2007.
Zaključna opažanja, Odbor za ukidanje svih oblika diskriminacije žena, oktobar, 2011
Osnova zakona o budžetu i budžetskoj kontroli u Crnoj Gori, Radulović, Branislav, Uprava za kadrove Crne Gore, 2008
Budžetski sistem Crne Gore - Komentar na Zakon o budžetu, Dabović, Milan, Uprava za kadrove, <http://www.uzk.co.me/stari/publikacije/dokumenti/Budžetski%20sistem.pdf>
Parlamentarni odbori za odbranu i bezbjednost, DCAF Priručnik, Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Ženeva, 2006
Informacija o zastupljenosti žena u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija 2011¹
Informacija o zastupljenosti žena u Agenciji za nacionalnu bezbjednost 2011
Informacija o zastupljenosti žena u Policijskoj akademiji 2011
Informacija o zastupljenosti žena u Ministarstvu odbrane 2011
Gender & Security Sector Reform Toolkit (Priručnik Rod i reforma sektora

1 Dokumenti pod nazivom „Informacija“ su internog karaktera, a sastavljeni su na osnovu odgovora na upitnike koje smo slali institucijama.

bezbjednosti), DCAF, OEBS/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008
Izveštaj o napretku Crne Gore za 2011, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, Oktobar 2011
Analiza primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Ministarstvo kulture, sporta i medija, 2009.
Imam li pravo da znam, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), OSI, 2007.
Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (Bivši Centar za civilno-vojne odnose), Beograd. 2009.

Internet:

Skupština Crne Gore, Zvanični sajt, www.skupstina.me
Ministarstvo unutrašnjih poslova, Zvanični sajt, www.mup.gov.me
Ministarstvo obrane, Zvanični sajt, www.mod.gov.me
Uprava policije, Zvanični sajt, www.upravapolicije.com
Agencija za nacionalnu bezbjednost, Zvanični sajt, www.anb.me
Odbor za bezbjednost i odbranu, Zvanični sajt Skupštine Crne Gore http://www.skupstina.me/index.php?strana=radna_tijela&tijelo_id=46&menu_id=7.4
Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, MANS, www.mans.co.me
Radio Slobodna Evropa, www.slobodnaevropa.org
Dnevne novine VIJESTI, www.vijesti.me
Dnevne novine DAN, www.dan.co.me
Centar za demokratiju i ljudska prava, www.cedem.me

Intervju i fokus grupe:

Intervju sa Milenom Delečić, MANS, Jun 2010
Intervju sa predstavnicima stručne službe Odbora za bezbjednost i odbranu, Jun 2010
Intervju Vukom Marašem, MANS, January 2012
Fokus Grupa 1: „Rodna ravnopravnost u sektoru bezbjednosti“. Učesnici: Tanja Tripovic, Policijska akademija; Radmila Đakonovic, Ministarstvo odbrane; Dejana Raicević, Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ljilja Djonaj, Uprava policije; Nik Gashaj, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
Fokus Grupa 2: „Slobodan pristup informacijama u sektoru bezbjednosti“. Učesnici: Katarina Lazarević, Ministarstvo odbrane; Milan Radović, Građanska alijansa; Dušica Tomović, VIJESTI; Marija Vuksanovic, CEDEM
Intervju sa predstavnicima stručne službe Odbora za bezbjednost i odbranu, February 2012
Intervju sa poslanikom Socijaldemokratske partije, članom Odbora za bezbjednost i odbranu 2012
Intervju sa Zorom Čizmović, rukovodiocem Odjeljenja za zaštitu ličnih podataka u okviru MUP-a, 20. februar 2012.
Intervju sa ovlašćenim službenim licem za slobodan pristup informacijama u Skupštini Crne Gore, februar 2012.
Intervju sa rukovodiocem Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku u okviru Uprave policije, januar 2012.
Intervju sa savjetnikom u Odsjeku za nadzor i drugostepeni upravni postupak MUP-a, februar 2012.

