

## ***Nezvanični radni dokument o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24***

***maj 2017.***

### **1. Uvod i kratak pregled**

Od otvaranja pristupnih pregovora u poglavljima 23 i 24, 2013. godine Pododbor za pravdu, slobodu i bezbjednost i Izvještaj o Crnoj Gori postali su dva ključna momenta prikupljanja informacija za procjenu napretka u implementaciji akcionih planova za ova dva poglavlja. Ova ocjena je zasnovana na crnogorskim izvještajima o sprovođenju Akcionih planova tokom drugog polugođa 2016, na informacijama iznijetim na sedmom Pododboru za pravdu, slobodu i bezbjednost (14-15. III 2017.) kao i na brojnim drugim izvorima, između ostalog i ekspertske misijama i izvještajima međunarodnih organizacija i civilnog društva.

Stanje implementacije reformi u oblasti vladavine prava odaje sljedeću sliku: tri i po godine implementacije akcionih planova za poglavlja 23 i 24 donijele su značajan napredak u oblasti zakonodavnih reformi, kao i kontinuirane obuke i aktivnosti na podizanju svijesti. Proces jačanja institucija je gotovo dovršen. Za sve institucije, a naročito Specijalno državno tužilaštvo, Agenciju za sprečavanje korupcije i Specijalno policijsko odjeljenje potrebno je obezbijediti sva neophodna sredstva kako bi efektivno sprovodile svoja ovlašćenja.

Dok je primijećen napredak u uspostavljanju početnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti suzbijanja korupcije na visokom nivou i nekih oblika organizovanog kriminala, u nekoliko oblasti uticaj zakonodavnih i institucionalnih reformi još uvijek nije u potpunosti vidljiv, a bilans ostvarenih rezultata je još uvijek ograničen. Ovo naročito važi za pojedine oblasti suzbijanja korupcije, zaplijene i oduzimanja imovine stečene kriminalom, kao i ostvarenih rezultata u pogledu nasilja nad novinarima, trgovine ljudima i pranja novca. U tim oblastima i dalje se očekuju ubjedljivi rezultati dok sankcije predviđene zakonom još uvijek nijesu efektivno primijenjene.

Prenošenje zakonodavnih i institucionalnih reformi u konkretne rezultate na terenu zahtijevaće dodatne napore u cilju jačanja administrativnih kapaciteta (između ostalog i putem zapošljavanja na osnovu zasluga, dodjele adekvatnih resursa, kao i sistematskih obuka zasnovanih na praksi), proaktivnog rada svih učesnika i institucija u implementaciji reformi na predviđeni način, u sredini gdje nezavisne institucije imaju obezbijedena neophodna sredstva, i zaštićene su od bilo kakvog uticaja i motivisane da u potpunosti primijenjuju svoja ovlašćenja.

Pozitivna je činjenica da je civilno društvo uključeno u reformski proces i radne grupe za poglavlja 23 i 24. Međutim, ukupni potencijalni benefiti stručnog znanja civilnog

društva još uvijek nijesu do kraja prepoznati i iskorišćeni. Potrebno je osigurati da se konsultacije s civilnim društvom obavljaju na svrsishodan način.

U predstojećem periodu će stoga biti od ključnog značaja za Crnu Goru da pokaže kredibilan i održiv napredak u svim oblastima vladavine prava i da uloži dodatne napore u oblastima gdje su rezultati za sada ostali ograničeni. To će zahtijevati uključivanje svih relevantnih institucija i aktera uključenih u ovaj proces, uključujući i široku i snažnu političku odlučnost i odgovornost.

## **2. Detaljna ocjena**

### **2.1 Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava**

#### *Nezavisnost i nepristrasnost*

Nakon ustavnih izmjena i dopuna iz 2013, nastavljene su reforme u oblasti pravosuđa. U julu 2016. Skupština je usvojila zakone o pravosudnim ispitima i o pripravnicima u sudovima i tužilaštvima. Međutim, zakonodavni okvir za jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa još uvijek nije u potpunosti primijenjen.

Od 2016. primjenjuje se novi jedinstveni nacionalni sistem zapošljavanja sudija i tužilaca. Crna Gora se obavezala da će održati po jedan nacionalni konkurs za sudije i tužioce. Do kraja 2016. Crna Gora je objavila pozive za odabir 3 nove sudije i 4 nova tužioce. Procedure za odabir završene su u januaru, i početna obuka za novozaposlene sudije i tužioce započeta je u martu. Uprkos naporima oba Savjeta da organizuju transparentnu i na zaslugama zasnovanu selekciju, i dalje ostaju izazovi u pogledu upotrebe dvogodišnjih planova za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, transparentnosti procedure selekcije, i koordinacije s Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u pogledu početne obuke za novoodabrane sudije i tužioce. Pored toga, ne treba objavljivati konkurse za prazna radna mjesta za pojedinačne sudove ili tužilaštva.

Nakon završetka pilotske faze implementacije novog sistema redovnog stručnog ocjenjivanja u Osnovnom sudu u Nikšiću i Osnovnom tužilaštvu na Cetinju u jesen 2016. godine, oba Savjeta su u proceduri revizije ocjenjivačkih kriterijuma. Postoje i sugestije u pogledu izmjena i dopuna zakonodavstva. Međutim, postoji rizik da će proces biti odložen. Takođe izražena je zabrinutost zbog postojanja skepticizma u pravosuđu po pitanju redovnog stručnog ocjenjivanja.

U odnosu na 2016. budžet Sudskog savjeta za 2017. povećan je za 15,25 % i iznosi 864 774 eura, dok je budžet Tužilačkog savjeta uvećan za 10,9 % i iznosi 455.878 eura. Mada administrativni kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta moraju biti dodatno ojačani, oni bi, u principu, trebalo da su sposobni za primjenu novog sistema zapošljavanja, stručno ocjenjivanje, unapređivanje i pozivanje na disciplinsku

odgovornost. Savjeti treba da unaprijede stručne kapacitete svojih članova da obavljaju svoje zadatke, između ostalog u oblastima strateškog planiranja budžeta i ljudskih resursa. Članovi Savjeta takođe treba da posvete vrijeme i pokažu potpunu posvećenost obavljanju novih funkcija. Oba Savjeta takođe treba i dalje da unapređuju transparentnost svog rada, između ostalog i putem motivišućih odluka o imenovanjima.

### *Odgovornost*

Bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju disciplinske odgovornosti i etičkih kodeksa sudija i tužilaca je i dalje ograničen. Odluke Sudskog i Tužilačkog savjeta o disciplinskoj odgovornosti i implementaciji Etičkih kodeksa moraju biti bolje obrazložene. Potrebno je razviti sudsku praksu.

U 2016. disciplinski postupak pokrenut je protiv jednog sudije i još uvijek je u toku (2015: 3 slučaja; svi zaključeni iste godine utvrđivanjem disciplinske odgovornosti). Kada su u pitanju tužioci, jedan slučaj je pokrenut 2016. i isti je i dalje u toku (četiri slučaja 2015. i svi su odbačeni). Nijesu sprovedene odgovarajuće mjere u svim slučajevima u kojima je postojao osnov za disciplinsku odgovornost. Crna Gora treba da razmotri izmjenu odredaba Zakona o Sudskom savjetu kojim je predviđeno da kršenje nepristrasnosti predstavlja krivično djelo tek kada sudija ne traži izuzeće u najmanje tri slučaja.

Komisija za praćenje implementacije Etičkog kodeksa za sudije je u 2016. imala 19 slučajeva. Ustanovila je kršenja u dva slučaja; za dva slučaja procedura je u toku. (2015: 15 slučajeva; nijesu utvrđenja kršenja). Kada su u pitanju tužioci, bila su tri slučaja, u jednom slučaju utvrđeno je kršenje Etičkog kodeksa za tužioce (dva slučaja 2015. kršenje ustanovljeno u jednom slučaju).

Obje komisije za praćenje implementacije Etičkih kodeksa treba da imaju dosljedniji pristup u rješavanju slučajeva i zakonom je potrebno definisati pravni lijek protiv njihovih odluka. Crna Gora treba da nastavi rad na podizanju javne svijesti o postojanju žalbenih mehanizama.

Uprkos postizanju boljih rezultata, i dalje je potrebno unapređenje sistema sudske inspekcije. U 2016. godini sprovedeno je ukupno 106 redovnih i neplaniranih inspekcija od strane malog tima koji čine tri zaposlena inspekcijskog odsjeka Ministarstva pravde. Nepravilnosti su otkrivene u deset sudova i dva tužilaštva, uglavnom u pogledu evidencije i pravilnog zavođenja slučajeva. Značajnije nepravilnosti zabilježene su u devet kancelarija javnih izvršitelja. Predviđeno je jačanje inspekcijskog odsjeka s još dva inspektora i jednim administrativnim službenikom. Treba obavljati manje ali temeljnije inspekcije, uključujući i nenajavljene provjere.

Disciplinske mjere protiv javnih izvršitelja izrečene su u 10 slučajeva koji su procesuirani 2015. i 2016, uključujući i jednu mjeru privremene i jednu trajne zabrane

obavljanja izvršiteljske djelatnosti. Takođe protiv pojedinih izvršitelja podnesene su krivične prijave. Pitanje disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja, kao i nepoštovanje profesionalnih i etičkih standarda tretirani su prijedlogom izmjena i dopuna zakona čije usvajanje je u toku. Da bi se riješio ovaj problem, potrebno je preduzeti dalje korake koji prevazilaze zakonodavne izmjene.

### *Efikasnost i profesionalnost*

Ostaje zabrinutost u pogledu dosljednosti, pouzdanosti statističkih podataka i poštovanja smjernica Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Statistički podaci o učinku pravosudnog sistema ne mogu se sistematski analizirati, niti se mogu koristiti u svrhe upravljanja i kreiranja politike. Razlog tome su takođe nedostaci i problemi u funkcionisanju postojećeg pravosudnog informatičkog sistema (PRIS), zbog čega sudovi i dalje uporedo koriste manuelnu evidenciju.

U junu 2016. usvojena je informatička strategija za zamjenu PRIS-a kao i prateći akcioni plan. Do sada, napravljena je procjena postojeće situacije koju će pratiti projekatski plan kao i priprema tendera za nabavku nove programske potpore. Puna implementacija strategije predviđena je za 2020.

Potrebno je uspostaviti alternativna rješenja do pune implementacije strategije i do uvođenja novog pravosudnog informatičkog sistema sa svim njegovim funkcijama. Takva prelazna rješenja treba da posluže za efikasniju alokaciju ljudskih resursa i definisanje realističnijih standarda za radno opterećenje sudija na osnovu rezultata i preporuka studije složenosti predmeta koja je završena 2015. Ovu studiju treba sprovesti i za prekršajne sudove, Apelacioni sud, kao i za Vrhovni sud.

U decembru 2016. Vlada je usvojila srednjoročnu strategiju za racionalizaciju sudske mreže za period 2016-2019, kojom su, nasuprot preporukama i nalazima studije složenosti predmeta, kao i Analize upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore koju je sprovela Svjetska banka, odložene konkretne mjere racionalizacije za period nakon 2019. Crna Gora se poziva da značajno ubrza rad na racionalizaciji sudske mreže.

Dok Crna Gora generalno gledano nema problem većeg broja zaostalih sudskih predmeta, nije bilo značajnijih promjena u radu sudova u 2016. u poređenju s 2015. Mjere za poboljšanje efikasnosti pravosuđa svakako treba da se nastave, kako bi se sudovi osposobili da se izbore s prilivom predmeta i da se dodatno smanji broj neriješenih slučajeva.

Udio rješavanja sporova alternativnim putem i dalje ostaje na niskom nivou i potrebno je dodatno promovisati upotrebu posredovanja u parnicama među sudijama, advokatima i strankama u sporovima. U 2016. ukupno 872 predmeta je upućeno na posredovanje (2015: 1.104); 429 predmeta je riješeno putem posredovanja (2015: 517). S druge strane, broj radnih sporova upućenih na posredovanje (2016: 9.175, 2.015: 3.679) i

riješenih putem posredovanja od strane Agencije za mirno rješavanje radnih sporova (2016: 7.975, 2015: 2.765) značajno je porastao.

Kao rezultat postojanja sistema javnih izvršitelja, ukupan broj izvršnih premeta koji su stigli u sudove u 2016. dodatno je opao (1.572 predmeta na osnovu izvršnog naslova u poređenju s 1.329 predmeta u 2015, i 199 predmeta zasnovanih na vjerodostojnoj ispravi u poređenju s 6.522 predmeta u 2015). Broj zaostalih starih slučajeva koji čekaju na izvršenje u sudovima smanjen je za 52 % za izvršenja na osnovu izvršne isprave, i za 66 % za izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave. Na kraju 2016. bilo je 42.468 slučajeva na osnovu vjerodostojne isprave koji čekaju na izvršenje pred sudovima (na kraju 2015: 119.346; na kraju 2014: 162.826). Osnovni sud u Podgorici, sud koji je najviše opterećen zaostalim predmetima, nastavlja da uspješno sprovodi specifične mjere na ubrzanju smanjenja broja zaostalih slučajeva s namjerom da posao privede kraju do sredine 2017. Još uvijek nije uspostavljen sistem na centralnom nivou za praćenje stope naplate, troškova i trajanja izvršnih procedura koje sprovode javni izvršitelji.

Budžet za pravosuđe za 2017. blago je uvećan, za 0,6 % i iznosi 34,8 miliona eura (2016: 34,6 miliona eura), pri čemu je 26,4 miliona eura (2016: 26,6 miliona eura) dodijeljeno sudovima i 9 miliona eura (2016: 7,6 miliona eura) tužilaštvu.

Zakonom o budžetu za 2017. dodijeljeno je 447.595 eura Centru za obuku nosilaca pravosudne funkcije (2016: 399.724 eura). Ova alokacija je i dalje ispod zakonskog minimuma od 2 % budžetskog opredjeljenja za sudstvo i pravosuđe. Dok je Centar preseljen u nove moderne prostorije u januaru 2017, njegov sekretarijat i dalje ima nedovoljan broj zaposlenih, sa samo 6 od 19 službenika predviđenih aktom o sistematizaciji. Ovog marta objavljen je konkurs za zapošljavanje još pet službenika. Autonomno i samoodrživo funkcionisanje Centra za obuku nosilaca pravosudne funkcije mora biti zagarantovano, i bez odlaganja treba unaprijediti ukupne stručne, upravljačke, strateško-planske i administrativne kapacitete, kao i saradnju sa Sudskim i Tužilačkim savjetom. Centar takođe treba da igra aktivniju ulogu u identifikovanju obukovnih potreba, promovisanju obuka među ciljnim grupama i proizvodnji materijala za obuke koji je pokriven autorskim pravima.

#### *Bavljenje ratnim zločinima na nivou države*

Ocjena data u Izvještaju za Crnu Goru za 2016. i dalje uglavnom važi. Tokom 2016. godine Specijalno državno tužilaštvo (SDT) započelo je istragu u osam slučajeva, uključujući i slučaj deportacije bosanskih izbjeglica iz 1992. Ono je nastavilo saradnju s tužilaštvima susjednih zemalja i preuzelo slučaj kojim se prethodno bavilo Tužilaštvo za ratne zločine Srbije. U februaru 2017, SDT podiglo je optužnicu protiv jednog lica za ratne zločine protiv civilnog stanovništva. Optuženi u ovom slučaju je u pritvoru. Preostalih sedam slučajeva su u fazi izviđaja. Ova služba je takođe obnovila saradnju s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) i postigla dogovor o dobijanju pristupa bazi podataka MKSJ-a. U novembru 2016, srpski državljanin optužen

za ratne zločine u Hrvatskoj uhapšen je od strane crnogorske policije na osnovu Interpolove potjernice. On je izručen Hrvatskoj u februaru. I pored ovih pozitivnih pomaka, Crna Gora treba dodatno da ojača napore u borbi protiv nekažnjivosti ratnih zločina, i da preduzme proaktivan pristup u cilju efektivnih istraga, gonjenja, suđenja i kažnjavanja u slučajevima ratnih zločina, u skladu s međunarodnim standardima.

Do decembra 2016, 125 odluka o zahtjevima za nadoknadu postalo je pravosnažno (2015: 82), i dodijeljeno je ukupno 1.097.713 eura (do kraja 2015: 877.447 eura). U tri slučaja (72 u decembru 2015.) sudski postupak je i dalje u toku, dok 25 odluka o dodjeli nadoknada u ukupnoj vrijednosti od 223.366 eura još uvijek nije pravosnažno. Crna Gora treba da osigura da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi, da su nadoknade u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i da su preostala potraživanja procesuirana u razumnom roku. Ovo je u skladu s obavezom Crne Gore predviđenom Akcionim planom za poglavlje 23 i privremenim mjerilom.

## **Borba protiv korupcije**

### *Sprečavanje korupcije*

Nova Agencija za sprečavanje korupcije počela je s radom 1. I 2016. Budžet za 2017. dodijeljen Agenciji je nešto ispod zakonskog minimuma od 0,2 % i iznosi 1,67 miliona eura.

U januaru 2017. Agencija je usvojila izmijenjeni pravilnik prema kom je broj sistematizovanih radnih mjesta povećan za 5 i ukupno iznosi 60. Dok je u januaru 2016. godine Agencija počela s radom sa 23 službenika, u toku 2016. popunjeno je još 27 radnih mjesta, čime je broj zaposlenih porastao na 50. Određeni napredak je primijećen u pogledu jačanja kapaciteta u sektoru finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, mada je potrebna intenzivna obuka službenika o zaštiti zviždača i lobiranju. U februaru Agencija je usvojila Plan rada za 2017. koji sadrži 13 strateških ciljeva. Predviđeno je da se u drugom kvartalu 2017. osnuje radna grupa za pripremu analize pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije.

Uspostavljen je informatički sistem Agencije koji uključuje sistem za elektronsko upravljanje slučajevima kao i sistem za elektronsko izvještavanje. Od januara ove godine, građani takođe mogu da prijavljuju korupciju putem interneta upotrebom elektronske forme. Međutim, platforma još uvijek nije dovoljno vidljiva za korisnike internetske stranice Agencije. Pored informatičkog sistema Agencije, takođe je razvijen i modul koji omogućava obradu i skladištenje svih informacija vezanih za slučajeve zviždača.

Agencija još uvijek nije povezana sa svim, nego samo sa određenim bazama podataka relevantnih institucija. Do sada su memorandumi o saradnji koji olakšavaju dijeljenje

informacija potpisani s Poreskom upravom, Upravom za imovinu i Komisijom za hartije od vrijednosti, a tek treba da se potpišu memorandumima o saradnji s Ministarstvom unutrašnjih poslova, Državnom revizorskom institucijom i Centralnom depozitarnom agencijom.

Agencija mora da djeluje nezavisno i pokaže proaktivan stav. Ključan je integritet njene uprave i osoblja. Sudski postupci vezani za navodni sukob interesa i neispunjavanje kriterijuma prihvatljivosti za imenovanje okončani su u korist dva člana Savjeta.

Tokom 2016. Agencija je dala 185 mišljenja i donijela 58 odluka o nespojivosti funkcija (26 slučajeva u 2015) kao i 102 mišljenja vezana za sukob interesa. Na osnovu mišljenja Agencije, 75 javnih funkcionera je podnijelo ostavku na svoje funkcije, dok je 26 razriješeno.

Agencija je ispitala 1.473 imovinska kartona koje su dostavili javni funkcioneri, čime je premašila svoj plan za 15 %. Pokrenula je prekršajne postupke protiv 272 javna funkcionera zbog nedostavljanja imovinskih kartona. Donijete su odluke u 212 predmeta, a ukupan iznos propisanih novčanih kazni je 38.270 eura. Još 40 prekršajnih postupaka je pokrenuto zbog utvrđenih nepravilnosti u imovinskim kartonima. Do sad su postupci okončani u 26 predmeta, a ukupan iznos propisanih novčanih kazni je 2 570 eura. Pristup svojim bankovnim računima je odobrilo 72 % javnih funkcionera.

Broj istraga koje je Agencija pokrenula u slučajevima neobjašnjivog bogaćenja mnogo je niži (49) ukoliko se uporedi s brojem istraga koje je Komisija za sprečavanje sukoba interesa pokrenula u 2015. (111). Agencija je okončala postupke u svim tim predmetima i nije utvrdila nikakve nepravilnosti.

Uoči parlamentarnih izbora u oktobru 2016. Agencija je svoje aktivnosti usmjerila na kontrolu i nadzor poštovanja Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Pokrenula je ukupno 405 prekršajnih postupaka: 95 protiv političkih partija i 310 protiv državnih organa. Agencija je donijela i pet odluka o obustavljanju prenosa budžetskih sredstava na račune političkih partija zbog nepoštovanja obaveza izvještavanja i prosljedila je četiri predmeta tužilaštvu. Uprkos stalnim navodima o zloupotrebi javnih sredstava za svrhe političkih partija, Agencija je u svom završnom izvještaju od decembra 2016. zaključila da nije mogla da utvrdi postojanje tih zloupotreba. Agencija je u pomenutom izvještaju prepoznala potrebu za izradom metodologije zasnovane na procjeni rizika kada je riječ o nadzoru i kontroli poštovanja Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Utvrdila je i nedostatke u postojećem pravnom okviru i dala je predloge za njegovo poboljšanje. Treba da se radi na ispunjavanju ovih prijedloga, kao i na nalazima i preporukama koje se odnose na pravni okvir u ovoj oblasti i koje su date u završnom izvještaju Posmatračke misije za izbore OEBS/ODIHR.

Što se tiče zaštite zviždača, Agencija je primila 58 prijava o ugrožavanju javnog interesa, kao i osam zahtjeva za zaštitu zviždača. U istom periodu, okončano je 14 postupaka i dato je 6 mišljenja o ugrožavanju javnog interesa. Agencija je odobrila tri zahtjeva za zaštitu zviždača, a četiri zahtjeva je odbijeno. Agencija je prosljedila 10 prijava tužilaštvu. Nažalost, Agencija nije pokrenula nijedan postupak po službenoj dužnosti za utvrđivanje ugrožavanja javnog interesa.

Što se tiče sprovođenja Zakona o lobiranju, Agencija je do sad objavila četiri poziva za dostavljanje prijava za polaganje ispita za obavljanje poslova lobiranja. Prijavila su se samo tri lica i izdat je samo jedan sertifikat o položenom ispitu za obavljanje poslova lobiranja. Mali brojevi ukazuju na to da se aktivnosti lobiranja obavljaju van zakonskog okvira. To treba da se riješi podizanjem svijesti o novim obavezama lobista i javnih funkcionera propisanim Zakonom o lobiranju, kao i proaktivnim pristupom u otkrivanju, prpratnim aktivnostima i izricanju kazni za povrede zakona.

Do sada je planove integriteta usvojilo 675 (od 697) javnih organa, a njih 672 je postavilo menadžere za integritet. Tokom 2016. Agencija je odgovorila na 64 zahtjeva za davanje preporuka za poboljšanje usvojenih planova integriteta. Podstiče se proaktivniji pristup Agencije u ovoj oblasti a djelotvorno praćenje sprovođenja je ključno kako bi se osiguralo da planovi integriteta služe svojoj svrsi.

Osim policijskog sektora (20 obrađenih predmeta u 2016) i carina (3 predmeta), i dalje gotovo da nije bilo predmeta, što pokazuje da se etički kodeksi pripadnika zakonodavnih i izvršnih vlasti djelotvorno sprovode.

Do sada su mjere za sprečavanje korupcije u posebno rizičnim oblastima (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvena zaštita i obrazovanje) imale ograničen uticaj. Čini se da nekim mjerama iz Akcionog plana nije data prevelika važnost. Generalno gledano, postoji snažna i hitna potreba da se poboljšaju i dalje ojačaju mehanizmi za unutrašnju kontrolu, reviziju i inspekciju u javnoj upravi i da se poboljša njihova interakcija sa organima za sprovođenje zakona.

Kapaciteti za inspekciju u oblasti javnih nabavki treba dodatno da se poboljšaju. Očekuje se da će uvođenje elektronskih nabavki koje je u toku pomoći u postizanju veće transparentnosti i smanjiti mogućnosti zloupotrebe. Kontrola sprovođenja ugovora ostaje razlog za zabrinutost, uključujući i činjenicu da je funkcije interne revizije slaba.

Uprkos određenom napretku u uspostavljanju bilansa ostvarenih rezultata u oblasti sprečavanja korupcije, sankcije koje predviđa zakon ne primjenjuju se uvijek djelotvorno. Praksa organa za prekršaje da izriču vrlo blage kazne, u većini slučajeva ispod zakonskog minimuma, daleko je od toga da ima odvraćajući efekat i protivna je djelotvornom izvršenju pravila sprečavanja korupcije.



## Represija korupcije

Reforme koje se odnose na usvajanje zakonodavstva i jačanje institucija u ovoj oblasti su skoro završene. Poboljšani su institucionalni i operativni kapaciteti Specijalnog tužilaštva za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca (SDT), kao i Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO) koje je osnovano 2016. kako bi podržalo rad SDT. Međutim, neophodna su dodatna poboljšanja kako bi se omogućilo Specijalnom tužilaštvu i Specijalnom policijskom odjeljenju da djelotvorno rade na sve većem broju predmeta. Od trenutno predviđena 43 radna mjesta za pomoćne službenike u Specijalnom državnom tužilaštvu popunjeno je 28. Trenutno je u procesu usvajanja novi akt o sistematizaciji kojim se broj mjesta smanjuje na 38. U toku je zapošljavanje službenika na još 4 radna mjesta. Planira se popunjavanje još pet radnih mjesta čim se usvoji novi akt o sistematizaciji. Planira se povećanje broja službenika u Specijalnom policijskom odjeljenju sa 20 na 30. Postignut je napredak tokom 2016. godine kada je riječ o uspostavljanju informatičke infrastrukture u Specijalnom tužilaštvu, uključujući uspostavljanje zaštićenih elektronskih kanala komunikacije sa Specijalnim policijskim odjeljenjem, drugim tužilaštvima i ministarstvima. Postepeno se uspostavlja direktan elektronski pristup bazama podataka drugih institucija. Sistem za vođenje predmeta u istragama funkcioniše u svim tužilaštvima od jula 2016. Neophodna su dalja poboljšanja informatičke infrastrukture. Obezbjedivanje odgovarajućih prostorija za Specijalno tužilaštvo treba da se smatra prioritetom. Specijalnom tužilaštvu i Specijalnom policijskom odjeljenju treba da se obezbijedi odgovarajući kadar i materijalna sredstva (za više informacija vidjeti odjeljak Policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala).

Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, kojim su nadležnosti za krivična djela vezana za oktobarske parlamentarne izbore prebačena na specijalnog tužioca, dovelo je do značajnog povećanja već velikog obima posla Specijalnog državnog tužilaštva.

Poboljšana saradnja između Specijalnog tužilaštva i Specijalnog policijskog odjeljenja doprinijela je boljim rezultatima u ovoj oblasti. Uprkos određenom napretku, finansijske istrage se i dalje ne pokreću sistematično u slučajevima korupcije. Nedostatak vještina za vođenje finansijskih istraga u policiji i tužilaštvu treba kao prioritet rješavati kroz posebno usmjerenu specijalizovanu dugoročnu obuku.

Početni bilans ostvarenih rezultata za istrage, krivično gonjenje i konačne presude u slučajevima korupcije na visokom nivou uspostavljen je tokom 2016. ali sada treba dodatno da se konsoliduje. Nakon prve konačne i pravosnažne presude u slučaju korupcije na visokom nivou u februaru 2016. (slučaj „Košljun”), donijeto je još 14 konačnih i pravosnažnih presuda tokom iste godine na osnovu sporazuma o priznanju krivice zaključenih s 8 fizičkih i 4 pravna lica. Kazne zatvora koje je sud do sada izrekao nakon zaključivanja sporazuma o priznanju krivice variraju od 6 mjeseci do 3 godine i 8 mjeseci. Presudama donesenim u ovim predmetima predviđa se i povraćaj imovine ili

plaćanje finansijske nadoknade oštećenim opštinama u ukupnom iznosu od više od 23 miliona eura. Među osuđenima u ovim predmetima je i nekadašnji predsjednik Državne zajednice Srbije i Crne Gore, ali još nije počeo sa služenjem svoje zatvorske kazne. Sud treba da ispita još 4 sporazuma o priznanju krivice koji su zaključeni sa dva fizička i jednim pravnim licem.

U decembru 2016. je donijeta konačna presuda i za slučaj „Zavala” kojom se izriču kazne zatvora koje variraju od jedne godine do dvije godine i šest mjeseci za deset optuženih lica, uključujući bivšeg gradonačelnika Budve. Podnijete su optužnice u deset drugih predmeta protiv više optuženih. Suđenje je trenutno u toku u dva slučaja korupcije na visokom nivou. U prvom kvartalu 2017. prvostepeno su osuđeni gradonačelnici opština Bar i Plav. Bivši gradonačelnik Nikšića je oslobođen optužbi u dva slučaja.

Do sada je služenje zatvorske kazne počelo 6 lica osuđenih u slučajevima korupcije na visokom nivou 2016. Zapljena imovine u vrijednosti od 673.327 eura je naložena po prvi put u dva slučaja korupcije na visokom nivou. Međutim, treba značajno da se poboljša bilans ostvarenih rezultata kada je riječ o privremenom i trajnom oduzimanju imovine. U toku su finansijske istrage protiv 72 lica u vezi jednog od slučajeva korupcije na visokom nivou.

### **Temeljna prava**

Kada je riječ o opštem okviru za ljudska prava i borbi protiv diskriminacije, Crna Gora je nastavila dijalog sa međunarodnim organizacijama za ljudska prava.

Saradnja sa Evropskim sudom za ljudska prava je i dalje dobra i nijedna od presuda koje se odnose na Crnu Goru nije predmet postupka intenzivnijeg nadzora. Vlada je pokazala i spremnost da zaključi sporazume o prijateljskom poravnanju kada je riječ o trajanju postupaka, kao i u slučajevima nesprovođenja odluka donesenih na nivou države, kao što je slučaj nekadašnjih radnika fabrike „Radoje Dakić”.

Ipak, još uvijek treba da se podigne opšta svijest institucija i pravosuđa o pravima koja su zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, i da se poboljša njihova spremnost da primijene standarde u svakodnevnoj praksi. Crna Gora je svjesna situacije i u toku je nekoliko aktivnosti u ovoj oblasti, uključujući jačanje kapaciteta pravosuđa i objavljivanje odabranih slučajeva Evropskog suda za ljudska prava na internet stranici Vrhovnog suda. Sve veći broj domaćih odluka poziva se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava.

Što se tiče promovisanja i ostvarivanja ljudskih prava, dvije glavne institucije u ovoj oblasti, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (MLJMP) i kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje dobijaju međunarodnu pomoć i pomoć EU u cilju jačanja svojih kapaciteta za primjenu ovlašćenja. Kapaciteti ovih institucija su ojačani i zapošljavanjem dodatnog osoblja. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava koje

trenutno zapošljava 23 službenika ima za cilj da poveća broj zaposlenih za još 4. Treba da se poboljša način na koji se ispunjavaju potrebe zaposlenih za obukama vezanim za standarde ljudskih prava. Institucija još uvijek treba da uspostavi jače i transparentnije postupke za raspoređivanje i upravljanje sredstvima namijenjenim manjinama i vjerskim zajednicama, uključujući uspostavljanje mehanizama unutrašnje kontrole. Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda zaposlila je još jednog službenika 2016. godine i planira da u 2017. popuni još 4 mjesta. Završen je proces akreditovanja kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. Pošto njen okvir još uvijek nije u potpunosti usklađen sa Pariskim principima, kancelarija je akreditovana B statusom. Poboljšani su kapaciteti kancelarije za rad na žalbama, kao i kvalitet odluka. Što se tiče podizanja svijesti i terenskog rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, treba da se usvoji bolje isplaniran pristup, uz korišćenje raznovrsnih alata za komunikaciju. Saradnja sa organizacijama civilnog društva i dalje je dobra, međutim, neophodan je sistematičniji i bolje isplaniran pristup konsultacijama organizacija civilnog društva. Treba da se poboljša međuinstitucionalna saradnja s Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, kao i Parlamentarnim odborom za ljudska prava. Finansijska sredstva koja su obezbijedena za obje institucije nijesu dovoljna za djelotvorno obavljanje poslova.

Crna Gora je nastavila da radi na potpunom sprovođenju svih preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT). Nacionalni mehanizam za prevenciju nastavio je da radi kao zaseban sektor u okviru institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Njegov se kapacitet poboljšao, međutim, treba jačati njegovu nezavisnost i vidljivost. Odlaganja u istragama i krivičnom gonjenju navodnih slučajeva policijskog nasilja, uključujući slučajeve koji su se dogodili tokom protesta opozicije u jesen 2015. pokazuju teškoće u iskorjenjavanju zlostavljanja i uspostavljanju bilansa odvrćajućih kazni. Isto važi i za slučajeve nasilja u zatvorima. U vezi oktobarskih protesta 2015. otvoreno je 13 predmeta, osam počinitelaca još uvijek nije otkriveno. U dva predmeta su podignute optužnice i sudski postupci su u toku. U odvojenom slučaju komandir policije je prvostepeno osuđen zbog neispunjavanja obaveze pokretanja istrage o ovim događajima. Odluka još uvijek nije konačna. Istrage u ovim slučajevima otežava nemogućnost identifikovanja policijskih službenika koji su nosili maske tokom operacija. Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima koje su u pripremi predviđa se rješavanje ovog problema.

Što se tiče zatvorskeg sistema, nova Strategija za izvršenje krivičnih sankcija za period 2017- 2021. usvojena je u decembru i njom se rješavaju izazovi vezani za zakonodavstvo, organizaciju, ljudske resurse, pravosudne organe i alternativne sankcije, kao i pitanje materijalnih uslova u pritvoru i bezbjednosti u zatvorima. U oktobru je Direktorat za izvršenje krivičnih sankcija koji funkcioniše u okviru Ministarstva pravde postao član Konfederacije evropskih probacionih organizacija zbog rezultata koje je ostvario prilikom sprovođenja alternativnih kazni. Materijalni uslovi u zatvorima su poboljšani kroz manja renoviranja, ali su generalno gledano i dalje loši. Isto važi i za

zdravstvenu zaštitu. Predviđeno je renoviranje zatvora u Bijelom Polju, kao i planovi za posebne medicinske službe u sklopu Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

Što se tiče zaštite ličnih podataka, nastavljeno je sprovođenje aktivnosti usmjerenih na jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, uključujući kroz zapošljavanje novih službenika. Planirano je zapošljavanje novih pravnih stručnjaka kako bi se ojačali kapaciteti kancelarije koja trenutno ima tri pravna stručnjaka i tri inspektora. Organizovane su i obuke za zaposlene u pravosuđu kako bi se poboljšali kapaciteti za rad na slučajevima kršenja nacionalnog pravnog okvira i kako bi mogli da primijene standarde Eurojust-a prilikom razmjene informacija. U 2016. godini pred sudove su iznesena dva nova predmeta vezana za neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka. Jedan predmet je okončan uslovnom kaznom, dok je u drugom postupak u toku. Predviđena je revizija zakonodavnog okvira, uključujući Zakon o zaštiti podataka kako bi se izvršilo usklađivanje s novom pravnom tekovinom u ovoj oblasti.

U oblasti slobode izražavanja, i dalje je ograničen napredak kada je riječ o rješavanju slučajeva nasilja nad novinarima, naročito onih starih. Ad hoc komisija za praćenje slučajeva nasilja nad novinarima, čiji je mandat istekao u decembru 2015. ponovo je formirana u septembru 2016. Komisija je do sad usvojila pravilnik o svom radu i formirala četiri odbora za rad na odvojenim većim slučajevima. Do sada su svi članovi komisije dobili dozvole za pristup tajnim podacima i komisija bi sad trebala da intenzivira svoj rad. Dok su neki slučajevi nasilja nad novinarima nedavno okončani, neophodno je da se riješe i stari slučajevi, uključujući slučaj ubistva iz 2004. Treba da se otkriju ne samo počinioci, već i lica koja stoje iza napada, i da se prevaziđu nedostaci i odlaganja u istragama u kojima nedostaju rezultati.

Privremeno obustavljanje određenih platformi društvenih medija za komunikaciju na dan izbora, kao i način na koji je to naređeno, izazivaju zabrinutost u pogledu usklađenosti s evropskim standardima. Nedostatak profesionalnih i etičkih standarda za medije takođe predstavlja razlog za zabrinutost. Uprkos uvođenju određenih dodatnih garancija za novinare, postoji rizik da se obeshrabre medijske slobode nacrtom izmjena i dopuna Krivičnog zakonika koji je u pripremi i kojim se predviđaju zatvorske kazne za klevetanje sudija i tužilaca, i zbog toga ga treba ponovo razmotriti.

Što se tiče zabrane diskriminacije, trenutno se pripremaju izmjene i dopune zakonodavstva u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom i prevazilaženja postojećih pravnih nedostataka. Broj sudskih predmeta i dalje je veoma mali, i treba riješiti nedostatak srazmjernih i odvraćajućih kazni. Rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti je poboljššan, ali treba dodatno ojačati njegove kapacitete.

Što se tiče jednakosti između muškaraca i žena, ostaju bojazni vezane za djelotvorno funkcionisanje mehanizama za upućivanje u oblasti rodne ravnopravnosti koji su uspostavljeni novim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti. Institucija Zaštitnika ljudskih

prava i sloboda treba da poveća svoje kapacitete u ovoj oblasti. U jesen 2016. godine, Vlada je uspostavila Savjet za rodnu ravnopravnost kao novi institucionalni mehanizam za praćenje sprovođenja i poboljšanje politika u ovoj oblasti. Nastavljeno je sprovođenje Akcionog plana za rodnu ravnopravnost za period 2013-2017, koji se uglavnom fokusira na smanjenje jaza u političkom životu i podizanje svijesti. Vlada je usvojila novi Akcioni plan za rodnu ravnopravnost za period 2017-2021. Treba da se obezbijede odgovarajuća sredstva za njegovo sprovođenje. Iako su sve relevantne zainteresovane strane, uključujući organizacije civilnog društva uzele učešće u radnoj grupi u okviru MLJMP, saradnja s organizacijama civilnog društva može dodatno da se poboljša. Konkretni rezultati na terenu još uvijek nijesu vidljivi, a institucionalna struktura treba da intenzivira svoje napore kako bi riješila ovo pitanje.

Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Sprovođenje Istanbulske konvencije se sporo odvija, a bilans rezultata djelotvorne multidisciplinarnе saradnje i dalje je ograničen. Ostvaren je mali napredak u kapacitetima centara za socijalni rad, dok jedinstvena baza podataka o slučajevima nasilja još uvijek nije u funkciji zbog tehničkih problema. Izmjene i dopune Krivičnog zakonika koje su trenutno u pripremi takođe za cilj imaju usklađivanje s Istanbulskom konvencijom. Biće neophodno ojačati kapacitete postojećih institucija u ovoj oblasti, uključujući pravosuđe i policiju.

Kada je riječ o pravima djeteta, treba da se usvoje izmjene i dopune porodičnog zakona kojima se rješavaju nedostaci koji se odnose na pravnu definiciju djeteta. Izazovi su i dalje prisutni u koordinisanju politika koje se tiču djece, pošto nijedno ministarstvo nema opštu nadležnost. Organizacije civilnog društva i dalje prijavljuju slučajeve prosjačenja djece i prisilnih brakova. Takođe, nasilje nad djecom i dalje predstavlja razlog za zabrinutost, kao i visoka društvena tolerancija u pogledu fizičkog kažnjavanja djece. Crna Gora mora da pokaže proaktivniji pristup u ovoj oblasti.

Zakonodavstvo u oblasti borbe protiv diskriminacije osoba s invaliditetom neophodno je dalje uskladiti s nacionalnim strateškim i pravnim okvirom i usaglasiti s međunarodnim standardima. Određeni napredak ostvaren je u prilagođavanju javnih zgrada potrebama osoba s umanjenom pokretljivošću i sprovođenju zakona o prostornom planiranju, premda sa dugim kašnjenjima u odnosu na prvobitni plan. Odrađen je ogroman posao u cilju obezbjeđivanja dostupnosti Ekonomskog fakulteta. Relevantne inspeksijske službe moraju da djelotvorno doprinose realizaciji pravnog okvira. Crna Gora takođe mora da isprati preporuke date u izvještaju posmatračke misije za izbore OEBS/ODIHR koje se tiču dostupnosti biračkih mjesta osobama s invaliditetom. Rad na izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji odložen je, a usvajanje koje je prethodno bilo predviđeno za 2016. sada se predviđa za 2018. Pitanje fonda za profesionalnu rehabilitaciju i odgovarajućeg trošenja sredstava treba razmotriti u saradnji s relevantnim zainteresovanim stranama.

Državni organi i dalje pokazuju opštu otvorenost ka promovisanju prava LGBTI osoba.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nadležno je za nadzor nad relevantnim strateškim okvirom. Novi Akcioni plan usvojen je u 2016. ali mu nedostaje neophodna raspodjela budžetskih sredstava. U toku je priprema Zakona o građanskom partnerstvu kroz konstruktivnu saradnju između ministarstva i predstavnika civilnog društva. Isto važi i za rad na terenu i aktivnosti na podizanju svijesti na lokalnom nivou. Nacionalna parada ponosa 2016. održana je u Podgorici u decembru bez ijednog incidenta i uz učešće dva ministra iz aktuelne vlade. Međutim, na lokalnom nivou situacija je i dalje teška, kao i u samom društvu gdje prihvatanje seksualne različitosti sporo napreduje. Poboljšana je saradnja između LGBTI zajednice i policije, što takođe oslikava i veći broj istraga i krivičnih presuda za napade.

Crna Gora je nastavila analizu pravnog okvira za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti proceduralnih prava. Potrebno je uložiti značajne napore kako bi se osigurala puna usklađenost s pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, prvenstveno u oblasti proceduralnih prava za osumnjičena lica i okrivljene u krivičnim postupcima i prava žrtava. Crna Gora će takođe morati da obezbijedi dovoljna finansijska sredstva kako bi sprovedila ta prava. Takođe postoji zabrinutost u pogledu usklađivanja odluka koje se odnose na proceduralne garancije sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, npr. u slučajevima produženog pritvora prije suđenja.

Usvajanje zakona o manjinama odloženo je zbog opozicionog bojkota Parlamenta. Novim pravnim okvirom trebalo bi otkloniti rizik sukoba interesa u procesu dodjeljivanja sredstava manjinama i uskladiti opšti okvir s preporukama Venecijanske komisije Savjeta Evrope.

Uprkos određenom napretku po pitanju Roma koji žive u Crnoj Gori, uključujući u oblasti pristupa zdravstvu i stanovanju interno raseljenih Roma, Romi u različitim oblastima života ostaju najugroženija i najdiskriminisana zajednica, pri čemu Romkinje trpe dvostruku diskriminaciju. Među najvećim izazovima koje treba rješavati u bliskoj budućnosti nalaze se: obrazovanje, zapošljavanje, uslovi stanovanja za domicilne Rome, rizik od deložacije u određenim opštinama i uključenost Roma u lokalnim samoupravama.

Određeni napredak ostvaren je u pogledu interno raseljenih lica. Nakon isteka roka od 2014. za prijave za priznavanje „statusa stranca sa stalnim naseljenjem“, državni organi sada postepeno rješavaju zaostale predmete. Do kraja 2016. broj neriješenih prijava je dodatno smanjen na 945, dok je 11.035 izbjeglica sa prostora bivše Jugoslavije već steklo ovaj status. Nepostojanje identifikacionih dokumenata, naročito za djecu, i dalje predstavlja razlog za zabrinutost. U okviru Regionalnog stambenog programa, u toku su projekti u Nikšiću, Koniku, Pljevljima i Beranama, dok su do sada građevinski radovi okončani u Nikšiću. Predviđena je izgradnja dodatne jedinice u Koniku, ali potražnja i dalje postoji, naročito u primorskoj regiji.

Crna Gora još uvijek nije uvela odvojenu proceduru za određivanje statusa lica bez

državljanstva, i, uprkos tome što je potpisnica svih glavnih međunarodnih konvencija koje se odnose na slučajeve bez državljanstva i tome što je procijenjeno da u njoj živi 486 lica koja sebe smatraju licima bez državljanstva, nijedno lice nije zvanično prepoznato kao lice bez državljanstva. Neophodno je da Crna Gora preduzme potrebne korake ka rješavanju ovog pitanja, bilo kroz uvođenje procedure za određivanje statusa lica bez državljanstva u novi Zakon o strancima ili kroz odvojeni zakon.

U oblasti prava na državljanstvo, Crna Gora je otpočela pripreme za razvijanje i sprovođenje Sistema ekonomskog državljanstva. Kao zemlja kandidat, Crna Gora treba da koristi svoja ovlašćenja da dodjeljuje državljanstvo u duhu iskrene saradnje i da izbjegava eventualne mjere kojima bi se moglo ugroziti ostvarivanje ciljeva Unije. Ukoliko Crna Gora odluči da nastavi sa ovim sistemom, prije dodjele državljanstva treba posvetiti posebnu pažnju osiguravanju da postoji stvarna veza između države i investitora.

## **2.2 Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost**

### **Migracije**

U oblasti legalnih migracija, nakon detaljne analize svojih pravnih, institucionalnih, tehničkih i potreba za obukom, proces usklađivanja s pravnom tekovinom EU sada je u poodmakloj fazi. U julu 2016. usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona kojim se postiže dalje usklađivanje s Direktivom Savjeta 2003/86/EZ o pravu na spajanje porodice. Osim toga, priprema nacrtu Zakona o strancima je u poodmakloj fazi i zakon bi trebalo da bude usvojen ove godine. On će predstavljati značajan napredak u pogledu usklađivanja Crne Gore s velikim dijelom pravne tekovine u oblasti legalnih migracija. U julu 2016. donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnom radu. Ovim se postiže usklađivanje zakonodavstva Crne Gore s Direktivom 2004/114/EZ o uslovima prihvatanja državljana trećih zemalja u svrhu studiranja, razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva. Konačno, analiza budućih tehničkih rješenja po pitanju sprovođenja Direktive 2009/50/EZ (o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja za svrhe visokokvalifikovanog zapošljavanja) pripremljena je u decembru 2016. Ocjena administrativnih kapaciteta neophodnih za sprovođenje ovog novog zakonodavstva je kao rezultat imala zapošljavanje dva nova službenika u Direkciji za strance, migracije i readmisiju u 2016. godini. Ipak, planirano osavremenjivanje opreme Direkcije tek treba da se realizuje. Granična policija nastavlja da po planu sprovodi opsežne i specijalizovane obuke.

Strategija integrisanog upravljanja granicom za 2017-2020. usvojena je u februaru 2017. zajedno s Akcionim planom. Ona bi trebalo da ojača međuinstitucionalnu saradnju između uključenih službi i da dovede do koherentnijeg pristupa politike pitanju migracija.

U oblasti ilegalnih migracija, gorepomenuti nacrt izmjena i dopuna Zakona o strancima

takođe sadrži odredbe kojima se postiže usklađivanje s Direktivom 2008/115/EZ ("Direktiva o vraćanju"), kao i Direktivom 2009/52/EZ (o sankcijama za poslodavce državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom). U pripremi su izmjene i dopune Krivičnog zakonika u cilju omogućavanja sprovođenja Protokola uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala protiv krijumčarenja migranata, uključujući u pogledu krivične odgovornosti i otežavajućih okolnosti. Crna Gora je bila pošteđena velikog priliva migranata i do sada nije imala potrebu za pokretanjem svog kriznog plana. Djelatnosti nadzora granica pojačane su od kada je migrantska kriza pogodila region i sproveden je značajan broj zajedničkih patrola i operacija sa svim susjednim državama (izuzev Hrvatske), uz poseban osvrt na otkrivanje krijumčarskih ruta i aktivnosti. Kao rezultat toga, u drugoj polovini 2016. godine, 176 osoba bilo je zaustavljeno prilikom ilegalnog prelaska granice, dok je 64 drugih bilo zaustavljeno na graničnim prelazima. Jedna istraga krijumčarenja ljudi pokrenuta je u drugoj polovini 2016. U julu 2016. godine, drugostepenom presudom došlo je do osude i kazne zatvora za deset osoba, organizatora i članova kriminalne organizacije koja se specijalizovala za krijumčarenje ljudi.

U Prihvatalištu za ilegalne migrante je tokom 2016. bilo smješteno 123 lica (većina njih iz regiona), u odnosu na 112 koliko ih je bilo smješteno tokom 2015. Postojeći kapaciteti Prihvatališta u potpunosti zadovoljavaju trenutne potrebe. Njegovi zaposleni su nastavili da dobijaju obuku u drugoj polovini 2016. u skladu sa utvrđenim planom obuke.

Sporazum o readmisiji s EU i dalje se sprovodi na zadovoljavajući način. Crna Gora je zaključila protokole o sprovođenju sa 13 država članica EU. Većina readmisija dešava se iz Njemačke, Francuske, Švedske i Luksemburga. Crna Gora i Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (Frontex) sporazumjele su se o obuci za službenike iz Crne Gore o evropskim standardima koj se primjenjuju u operacijama vraćanja. Sprovodi se strategija i akcioni plan za reintegraciju lica koja su vraćena u okviru sporazuma o readmisiji (2016-2020.).

Crna Gora je ostvarila dalji napredak u zaključivanju ugovora o readmisiji s trećim zemljama. Sporazumi o readmisiji s Gruzijom, Ukrajinom i Turskom stupili su na snagu u drugoj polovini 2016. Sporazum o readmisiji s Ruskom Federacijom usklađen je ali nije potpisan, a s Azerbejdžanom će biti potpisan krajem aprila. Crna Gora pregovara u sporazumima o readmisiji s Islandom i Kinom. Sporazumi o readmisiji sa svim susjednim zemljama, kao i s bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom su na snazi i sprovode se na zadovoljavajući način. Tokom 2016, 119 lica vraćeno je Crnoj Gori u okviru raznih sporazuma o readmisiji, dok je Crna Gora trećim zemljama vratila 84 lica.

## **Azil**

Reforme u ovoj oblasti nastavljaju se po planu. U decembru 2016, usvojen je novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, čime su stvoreni uslovi za sprovođenje



standarda i praksi EU u oblasti azila. U pripremi su podzakonski akti. Zaposleni sada moraju da prođu obuku kako bi se osiguralo propisno sprovođenje novog zakona. Od decembra 2016, Crna Gora koristi novu bazu podataka za biometrijsku registraciju tražilaca azila kako bi po pristupanju bila spremna za sprovođenje Eurodac i Dablinske regulative.

Opšti kapaciteti Crne Gore za obradu zahtjeva za azil i dalje su dovoljni za postojeći priliv tražilaca azila koji ulaze u zemlju. Prosječno trajanje procedure je oko 30 dana, dok se zakonom predviđa da zahtjev treba obraditi u roku od 90 dana. Tokom druge polovine 2016, podnijeto je 239 zahtjeva za azil (335 za cijelu 2016.). Tri najčešća državljanstva bili su državljani Avganistana (52 zahtjeva), Sirije (35 zahtjeva) i Iraka (32 zahtjeva). Šest zahtjeva podnijeli su maloljetnici bez pratnje. Tokom druge polovine 2016, sedam odluka donijeto je za dodjelu statusa izbjeglice, devet za dodjelu dodatne zaštite, 11 zahtjeva je odbijeno, dok je u 142 slučaja lice nestalo i procedura je zaustavljena. Ogromna većina tražilaca azila i dalje napušta zemlju tokom trajanja procedure.

Direkcija za azil osnažena je u 2016. sa dva nova zaposlena. Ona sada ima stalno zaposlene prevodioce za arapski, francuski, engleski i berberski jezik. Ostale potrebe za tumačenjem i prevođenjem pokrivaju se na osnovu ad hoc sporazuma sa sudskim tumačima. Zaposleni u Direkciji su u drugoj polovini 2016. po planu nastavili da dobijaju specijalizovanu obuku. U oktobru 2016. obrazovana je nova Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil i ona je sada u potpunosti operativna. Kapaciteti prihvatilišta za tražioce azila su sveukupno gledano dovoljni da odgovore na postojeće potrebe. Tokom 2016, 259 lica bilo je smješteno u Centar za tražioce azila. Sveukupno posmatrano, kvalitet prihvatilišta je unaprijeđen (uključujući za maloljetnike bez pratnje i porodice) i uspostavljen je stalni nadzorni mehanizam za procjenu adekvatnosti uslova smještaja. Crna Gora ostvaruje nesmetanu saradnju s Evropskom kancelarijom za podršku azilu.

## **Vizna politika**

U pogledu usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti viza, preduzet je važan korak usvajanjem novog Šengenskog akcionog plana u februaru 2017, kojim će se sada otpočeti niz pravnih koraka koji će za rezultat imati usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti viza. Kada je riječ o pripremama Crne Gore za buduće povezivanje na VIS sistem, Crna Gora sada koristi Vizni informacioni sistem koji povezuje sve njene diplomatske misije. Novi Centar za vize u okviru Ministarstva vanjskih poslova služi kao centralni organ za izdavanje viza. Od jula 2016. izdavanje novih viznih naljepnica uspješno se testira u Ambasadi Crne Gore u Beogradu, i do kraja 2017. biće izdavane isključivo ove vizne naljepnice.

Krajem oktobra 2016, nova Uredba o viznom režimu stupila je na snagu. Ona

podrazumijeva da državljani 14 zemalja<sup>1</sup> kojima nije neophodna viza za ulazak i boravak u EU mogu prelaziti preko teritorije i boraviti u Crnoj Gori do 90 dana sa važećim pasošem bez vize. Međutim, od tog datuma, državljani Ruske Federacije i Republike Jermenije mogu takođe ulaziti, prolaziti kroz teritoriju i boraviti u Crnoj Gori do 90 dana sa važećim pasošem i bez vize. Državljanima zemalja koji mogu ući u EU bez vize takođe mogu bez vize ući i u Crnu Goru. Četiri vize izdate su na granici u drugoj polovini 2016. godine. Crna Gora je sada uspostavila uvjerljiv bilans rezultata u ograničavanju izdavanja viza na granici u skladu sa zahtjevima pravne tekovine. U cilju sprečavanja zloupotrebe bezviznog režima s Evropskom unijom, Crna Gora na zadovoljavajući način sprovodi mjere, kako je preporučeno u izvještajima Komisije o praćenju postvizne liberalizacije, uključujući u pogledu bolje integracije romske zajednice. Crna Gora treba da nastavi da bude obazriva u pogledu mogućih zloupotreba bezviznog režima s EU.

### **Vanjske granice i Šengen**

Na osnovu temeljne analize potreba koje obuhvataju zapošljavanje, obuku, opremu i infrastrukturu, Šengenski akcioni plan usvojen je u februaru 2017. Njime se određuju dalji koraci u zakonodavnom usklađivanju domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, kao i za osavremenjivanje infrastrukture i obuke. Procijenjeni iznos neophodan za sprovođenje Šengenskog akcionog plana u godinama koje slijede je oko 300 miliona eura. Međuinstucionalna saradnja između granične policije, carinskih organa i Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije i dalje se unapređuje kao rezultat sprovođenja Strategije integrisanog upravljanja granicom za 2014-2018. Akcioni plan za sprovođenje ove strategije koji pokriva 2017. usvojen je u martu 2017. godine. Crna Gora je prijavila dobar napredak u sprovođenju i uticaju Akcionog plana za Strategiju integrisanog upravljanja granicom po kojoj je 96% aktivnosti realizovano u skladu s planom, uključujući, između ostalog, obezbjeđivanje unaprijedne opreme za provjere na granici (npr. mobilni čitači dokumenata) i napredak u obuci graničnih i carinskih službi o šengenskim standardima sa preko 100 obuka.

Crna Gora je prijavila dobru prekograničnu saradnju – naročito na tehničkom nivou – sa svim svojim susjedima, te dobar napredak u pogledu pregovora o nizu sporazuma sa Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom. Svi alternativni putevi preko zajedničke granice sa Bosnom i Hercegovinom i Albanijom zatvoreni su, iako je osam sa Albanijom zatvoreno samo putem fizičkih prepreka postavljenih na crnogorskoj strani granice. U toku je slična inicijativa sa Kosovom\* (utvrđeno 16 puteva) i Srbijom (utvrđeno 87 puteva). Parafiran je Protokol između ministarstava unutrašnjih poslova Crne Gore, Albanije i Kosova o uspostavljanju i funkcionisanju Zajedničkog centra za policijsku saradnju u Plavu. Ostaje da se zaključe sporazumi o razgraničenju sa Srbijom i

---

<sup>1</sup> Antiga i Barbuda, Bahami, Barbados, Kolumbija, Dominikanska Republika, Grenada, Mauricijus, Samoa, Sveta Lucija, Sveti Kristofer i Nevis, Sveti Vinsent i Grenadini, Timor-Leste, Trinidad i Tobago i Vanuatu

Hrvatskom. Crna Gora realizuje zajedničke patrole sa svim susjednim državama, osim sa Hrvatskom. U drugoj polovini 2016, oko 400 zajedničkih patrola sprovedeno je sa graničnom policijom Bosne i Hercegovine, Srbije, Kosova i Albanije.

Godišnji planovi za borbu protiv korupcije na granici usvojeni su i sprovode se od 2014. godine. U 2016. nastavljeno je sprovođenje mjera za prevenciju korupcije, kao što su redovna rotacija zaposlenih, podizanje svijesti i obuka. Akcioni plan za 2017. za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom sadrži značajan broj aktivnosti za rješavanje dvostruke prijetnje korupcije i organizovanog kriminala na granicama. Tokom 2016. pokrenuto je 34 disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u graničnoj policiji, kao i dva krivična postupka, dok su građani podnijeli 18 žalbi. Za čitavu 2016, Uprava carina prijavila je značajan porast količine zaplijenjene robe kao što je droga (za detalje – vidjeti saradnju u oblasti droga), cigarete i duvan (+25%) i alkohol (+126%), što predstavlja porast od 44% u odnosu na 2015. u pogledu njihove vrijednosti. Crna Gora kontinuirano saraduje s Europolom i Interpolom u borbi protiv prekograničnih kriminalnih aktivnosti. Radni sporazum s Frontex-om sprovodi se nesmetano.

### **Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima**

Od 1. I 2017. Crna Gora sprovodi Hašku konvenciju o podršci djetetu iz 2007. Zaposlen je još jedan pravnik u Ministarstvu rada i socijalnog staranja da prati sprovođenje Konvencije. Analiza potreba za ljudskim resursima u oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima je izrađena, ali preporuke vezane za povećanje broja službenika za sada nijesu ispraćene. Uz to, nije povećan ni broj službenika koji radi u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Obuka zaposlenih u Ministarstvu pravde kao i sudija i tužilaca nastavljena je u drugoj polovini 2016. godine. LURIS sistem (elektronski sistem za praćenje slučajeva u pravosudnoj saradnji) proširen je i na državno tužilaštvo od aprila 2016. Proizvodi detaljnu statistiku dolazećih i odlazećih zahtjeva.

Dva sporazuma o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima i pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima sa Bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom stupila su na snagu u oktobru 2016. Crna Gora je ratifikovala sporazum o saradnji sa Eurodžastom (EUROJUST), koji je potpisan u maju 2016. Stupanje sporazuma na snagu se očekuje uskoro. Prvi dio obuka o poštovanju standarda o zaštiti podataka sa službenicima Ministarstva pravde i Agencije za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama je završen.

Prvi nacrt Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa članicama EU je u pripremi i cilj mu je da prenese 16 instrumenata pravne tekovine u domaće zakonodavstvo. Zakon takođe treba da poveća efikasnost u rješavanju zahtjeva za

---

\* Ovo imenovanje ne dovodi u pitanje stav o statusu Kosova i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova

uzajamnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima.

Statistika o rješavanju zahtjeva za pravosudnu saradnju pokazuje da postoji značajan broj zaostalih predmeta. Broj slučajeva se povećao (naročito kada su u pitanju prenos i izručivanje), a značajan broj ovih predmeta odnosi se na zemlje regiona.

Crna Gora mora da osigura dovoljne ljudske kapacitete za sprovođenje pravne tekovine u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim, građanskim i privrednim stvarima, uključujući na nivou Ministarstva pravde, sudova i tužilaštva. Ovo uključuje potrebu za dovoljnim brojem dobro obučanih sudija u ovoj oblasti, uključujući poznavanje stranih jezika.

### **Policajska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala**

Crna Gora nastavlja sa aktivnim učešćem u regionalnoj i međunarodnoj policijskoj saradnji kroz Europol, Interpol (koristeći bazu podataka FIND) i Centar za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi (SELEC). U drugoj polovini 2016. bilo je 1066 razmjena podataka sa Europolom kroz SIENA-u (gotovo 2500 u 2016. što je duplo više nego u 2015.), ali nije bilo zajedničkih policijskih operacija. U istom periodu, četrnaest policajaca prošlo je specijalizovanu obuku o međunarodnoj policijskoj saradnji.

Nastavljeno je usklađivanje s pravnom tekovinom. U kontekstu pripreme za sprovođenje „Prumske“ Odluke (Odluka 2008/615/PUP o jačanju prekogranične saradnje, naročito u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala), Crna Gora je sredinom 2016. uspostavila sistem koji omogućava razmjenu DNK profila i nabavila Sistem za automatsku identifikaciju otisaka prstiju (AFIS), koji je postao operativan u martu 2017. U cilju pripreme za sprovođenje „Švedske inicijative“ (Okvirna odluka Savjeta 2006/960/POP od 18. XII 2006. o pojednostavljivanju razmjene informacija i podataka između organa za sprovođenje zakona država članica EU), Crna Gora je odredila kontakt osobu dostupnu 24 sata, sedam dana u sedmici. Crna Gora sada takođe ima i kontakt osobu za fudbalske mečeve i zaštitu javnih ličnosti, u skladu s pravnom tekovinom.

Crna Gora priprema izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima, koje treba da obuhvate brojna važna pitanja vezana za organizacione i potrebe ljudskih resursa koja će uticati na organizaciju policije. To uključuje i pitanja nadzora rada policije, disciplinske postupke, obuke, zapošljavanje zasnovano na zaslugama, evaluaciju i napredovanje, uključujući i za visoke pozicije.

Crna Gora sprovodi Strategiju razvoja uprave policije 2016-2020. i Akcioni plan za njeno sprovođenje 2016-2017. Strateški prioriteti utvrđeni ovim dokumentom uveliko odgovaraju onima sadržanim u revidiranoj SOCTA 2015 kojom je preporučeno šest prioriteta za 2015-2016. (terorizam i vjerski ekstremizam, krijumčarenje narkotika, nezakonite migracije, teška krivična djela proizišla iz sukoba među grupama organizovanog kriminala, zelenašenje i korupcija na visokom nivou). Crnogorska policija

je saradivala sa srbijanskom i makedonskom u kreiranju regionalne SOCTA-e koja je završena u novembru 2016.

Što se tiče pravnih dešavanja vezanih za borbu protiv organizovanog kriminala, usvajanjem amandmana na Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela sredinom 2016. Crna Gora je uskladila svoje zakonodavstvo za Okvirnom odlukom 2008/841 o borbi protiv organizovanog kriminala. Važni koraci su preduzeti ka daljem jačanju institucionalnog okvira za borbu protiv organizovanog kriminala. Specijalno policijsko odjeljenje (osnovano u martu 2016.) je u potpunosti operativno od početka oktobra (svih 20 predviđenih službenika su angažovani do tog datuma). Od osnivanja, Odjeljenje je radilo na 24 slučaja, uhapsilo je 56 osoba što je dovelo do toga da 30 osoba bude zadržano u istražnom zatvoru zbog učestvovanja u kriminalnim organizacijama (i 22 zbog zloupotrebe službenog položaja). Za sada je djelovala po 300 tužilačkih naloga i sprovela finansijske istrage koje su obuhvatile 81 osobu. S obzirom na trenutnu količinu posla, predviđeno je zapošljavanje još 10 službenika.

SDT ima zadovoljavajući nivo internestručnosti (10 tužilaca, 5 finansijskih stručnjaka i sedam pravnih stručnjaka), iako nijesu svi tužioci imali dokazano prethodno radno iskustvo u borbi protiv organizovanog kriminala. Način na koji se Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (mart 2016.) primjenjuje na SDT može imati veoma negativan uticaj na stručnost SDT-a, jer su plate stručnjaka – ionako nekonkurentne u odnosu na privatni sektor, sada umanjene za 50%. Uslovi u kojima radi SDT ostaju nesigurni i to pitanje treba riješiti. Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu i Zakonik o krivičnom postupku zahtijevaju dalja poboljšanja u cilju poboljšanja efikasnosti i djelotvornosti u pretkrivičnom postupku. Veza Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalnog policijskog odjeljenja je značajno poboljšana i funkcioniše nesmetano (kroz uspostavljanje posebnih istražnih timova – 17 u 2016.). Vodeća uloga Specijalnog državnog tužioca u slučajevima organizovanog kriminala sada je u potpunosti prihvaćena.

Sveobuhvatna obuka o konceptu policije vođene obavještajnim radom je sprovedena, uključujući i regionalni nivo, ali do sada nije rezultirala značajnim povećanjem proaktivnih istraga. Veliki broj istraga u slučajevima organizovanog kriminala još uvijek započinju po dojavama. Jedan od razloga je i što se obavještajni podaci prikupljeni iz regiona ne prosljeđuju putem specijalizovanog servisa na centralnom nivou.

Dobar napredak je ostvaren u korišćenju mjera tajnog nadzora (SIM) i radu tajnih agenata. Ipak, kapaciteti ostaju ograničeni s obzirom da nije moguće sprovesti više od tri terenske operacije s upotrebom SIM-a istovremeno. Služba koja upravlja SIM-om ima nedostatak kadra od 15%. Jedinica za tajne operacije je ojačana novom savremenom opremom i obukama u drugoj polovini 2016. Oprema za Odsjek policije za privredni kriminal (vozila i kompjuteri) je takođe nabavljena u drugoj polovini 2016. Dalje, u istom periodu je nabavljena i IT oprema koja omogućava širu i kvalitetniju kriminalnu statistiku. Specijalizovane zajedničke obuke su organizovane za policajce i tužioce. Broj

službenika u pojedinim odsjecima policije je i dalje nedovoljan u poređenju sa izazovima sa kojima se susrijeću, kao npr. kada je u pitanju računarski kriminal (jedan službenik i dva slobodna radna mjesta). Crna Gora mora da ojača borbu protiv kompjuterskog kriminala, uključujući borbu protiv djela kao što su seksualno uznemiravanje i zlostavljanje putem interneta.

Pretkrivični postupak i dalje ometaju brojni pravni i praktični nedostaci. Na primjer, još uvijek ne postoji centralizovani obavještajni sistem koji bi omogućio organima za sprovođenje zakona i tužiocu bezbjedno čuvanje i razmjenu podataka. Ovo je pitanje od ključne važnosti za jačanje međusektorske saradnje i čuvanje tajnosti podataka kroz izbjegavanje čestih curenja informacija i jačanje sveukupne borbe protiv organizovanog kriminala. Pravila za davanje pristupa važnim informacijama u kontekstu izviđaja osumnjičenima treba hitno revidirati da bi se osigurala povjerljivost u pretkrivičnom postupku (član 35 stav 1 Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu). Prikupljanje dokaza ometa nedostatak tehničkih uslova koji bi omogućili SDT-u i policiji pristup brojnim važnim informacionim sistemima drugih državnih organa. U pojedinim slučajevima dobijeni podaci nijesu uvijek kompletni i pouzdani.

Crnogorsko shvatanje koncepta finansijske istrage i dalje ostaje prilično usko u smislu da je ograničeno na konfiskaciju imovine i definisano Zakonom o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću. Pravni uslovi koje treba ispuniti za omogućavanje pokretanja finansijskih istraga su veoma strogi dok je prikupljanje informacija u svrhu finansijskih istraga otežano nedostatkom pristupa ključnim informacijama. Sektor za oduzetu imovinu trenutno ima 15 od 18 predviđenih službenika. Oni su prošli dodatne obuke tokom 2016. Trenutno je operativan preko godinu dana i značajno je ojačao kapacitete tokom 2016., naročito u internim procedurama i smjernicama za upravljanje različitim vrstama oduzete nelegalno stečene imovine. U 2016. je dobio 6 sudskih odluka od kojih tri izvršne za oduzimanje (uključujući jedan slučaj gdje je privremeno oduzeta imovina prelazila 28 miliona €) i tri za uslovno oduzimanje pokretne imovine. Najveći broj konfiskacija u slučajevima organizovanog kriminala je rezultat sporazuma o priznanju krivice.

U proteklih šest mjeseci podignute su optužnice protiv šest osoba za umiješanost u organizovani kriminal i krijumčarenje droge. Drugih šest osoba je prvostepeno osuđeno za šverc droge, od kojih jedna na osnovu sporazumnog priznanja krivice.

Crna Gora mora da poveća fokus na jačanju sistema za prevenciju<sup>2</sup> i borbu protiv pranja novca kao i postizanju uvjerljivog bilansa rezultata. U Crnoj Gori je u decembru 2016, primijenjen korak 2 Procedura za jačanje usklađenosti zbog nedostatka napretka u rješavanju značajnih pitanja vezanih za MONEYVAL izvještaj iz 2015. godine. Amandmani na Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa ciljem ispunjavanja FATF i MONEYVAL preporuka, kao i usklađivanje sa četvrtom Direktivom o

---

<sup>2</sup> Pravna tekovina o prevenciji nalazi se u poglavlju 4

sprečavanju pranja novca čekaju na usvajanje. Do sada, pranje novca nije *de facto* procesuirano kao posebno krivično djelo, što ometa uspostavljanje dobrog bilansa ostvarenih rezultata. Trenutno je u toku 26 krivičnih istraga vezanih za sumnju o pranju novca, ali nijedan slučaj nije došao do suda posljednjih nekoliko godina. Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ima 32 službenika i 6 otvorenih radnih mjesta. Dobila je 231 prijavu sumnjivih transakcija u 2016. i prosljedila 31 sumnjivu transakciju tužiocu, sedam policiji, 27 Agenciji za nacionalnu bezbjednosti i 9 Poreskoj upravi. Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ima problema da dobije izvještaje od tijela koja su obavezna da daju izvještaje kao što su agencije za nekretnine, advokati ili kazina koji joj nijesu poslali nijedan izvještaj u 2016, dok su joj brojna druga tijela prijavila veoma mali broj slučajeva.

Crna Gora nastavlja s primjenom Strategije za borbu protiv trgovine ljudima 2012-2018. i amandmana koji su sastavni dio akcionog plana, uključujući i obuke i kampanje za podizanje svijesti. Ipak, njihov efekat je i dalje ograničen. Preporuke koje je izdala GRETA (Grupa stručnjaka za djelovanje protiv trgovine ljudima) u septembru 2016. su nanovo potvrdile potrebu za daljim povećanjem napora ka identifikaciji žrtava trgovine ljudima, uključujući i djecu, kao i potrebu za proaktivnim istragama o trgovini ljudima. Crna Gora bi trebalo da intenzivira napore da i u praksi primjenjuje pristup zasnovan na ljudskim pravima kada je u pitanju trgovina ljudima, kao i da osigura da domaći slučajevi ne ostanu zanemareni. Jedinica policije specijalizovana za krijumčarenje i trgovinu ljudima istražila je dva slučaja u 2016., koja su dovela do hapšenja šest osoba u jednom slučaju, dok se u drugom slučaju odustalo od istrage. U drugoj polovini 2016. godine obezbijedene su specijalizovane obuke za sudije, policajce kao i za predstavnike iz sektora inspeksijskog nadzora, socijalne i zdravstvene radnike, javne službenike Prihvatišta za strance, osoblje Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, osoblje Centra za azilante i članove NVO sektora. Dvije maloljetne osobe su smještene u sklonište za žrtve trgovine ljudima u istom periodu.

Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem Strategije za kontrolu i smanjenje broja malog i lakog naoružanja (SALW) kao i Zakona o oružju (2015.). Ovo je rezultiralo dobrovoljnom predajom 1194 komada oružja, 692 komada djelova oružja, 191 mine i 16528 komada municije različitih kalibara. 1140 komada SALW je uništeno. U 2016. godini, Jedinica za zaštitu svjedoka je sprovela zaštitne mjere za 14 osoba, uključujući i po zahtjevu partnerskog organa. Jedinici još uvijek nedostaje neka neophodna oprema. Trenutno ima jedno slobodno radno mjesto (od devet).

### **Borba protiv terorizma, anti-radikalizacija**

Crna Gora je u oktobru 2016. potpisala Dodatni protokol Konvencije o sprečavanju terorizma Savjeta Evrope i priprema nacrt zakona za njegovo sprovođenje. Saradnja sa međunarodnim partnerima je povećana. Crna Gora sprovodi strategiju za borbu protiv nasilnog ekstremizma (2016-2018) koja je komplementarna sa Nacionalnom strategijom za sprečavanje i borbu protiv terorizma, pranja novca i finansiranja

terorizma (2015–2018) koja se takođe sprovodi. Na kraju 2016., dva osumnjičena za učestvovanje u borbama na stranim ratištima čekaju suđenje u Crnoj Gori. Tri crnogorska državljanina i dalje učestvuju u borbama u Siriji, dok je petoro navodno poginulo na ratištu.

Kroz različite obuke koje su sprovedene u posljednjih šest mjeseci, Crna Gora radi na jačanju institucionalne svijesti o opasnosti od terorizma i sprovođenju istraga u ovoj oblasti. Specijalizovane agencije su ojačane nabavljanjem nove opreme. Sprovedene su obuke za upravljanje posljedicama terorističkog napada kao i za spremnost za odgovaranje na prijetnje po bezbjednost. U skladu s Direktivom 2008/114/EK o identifikaciji i utvrđivanju vitalne evropske infrastrukture i procjeni potreba za njenu bolju zaštitu, vlada je usvojila listu vitalnih infrastrukturnih objekata i mjera njihove zaštite. Preventivne aktivnosti u ovoj oblasti se moraju znatno ojačati, a mjere za borbu protiv radikalizacije, kao i mjere za rehabilitaciju i reintegraciju moraju biti sprovedene.

Crna Gora učestvuje u sprovođenju Incijative za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu i Akcionog plana protiv nezakonite trgovine oružjem između EU i Jugoistočne Evrope 2015-2019.

### **Saradnja na polju narkotika**

Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem Nacionalne strategije za droge (2013-2020) i Akcionog plana (2013–2016). Nakon srednjoročne spoljnje evaluacije, novi Akcioni plan 2017-2018 je usvojen u februaru 2017. Nastavljena je saradnja s Evropskim centrom za praćenje droga, uključujući i obuke o indikatorima (npr. stopa smrtnosti i zarazne bolesti), istraživanju, nacionalnom izvještavanju i evaluacijama. Odsjek za borbu protiv droge i krijumčarenja nije dobio planirano pojačanje ljudskih resursa (21% slobodnih radnih mjesta je i dalje upražnjeno) niti novu opremu u 2016. Službenici koji rade na sistemu ranog otkrivanja, carina, policija i zdravstveni radnici su prošli obuku o riziku od pojave novih supstanci tokom turističke sezone. Policija je prošla različite obuke u 2016, naročito u oblasti međunarodne saradnje iz oblasti narkotika.

Što se tiče sprovođenja, u drugoj polovini 2016. je zaplijenjeno 2,2 tone droge (najveći dio je bio marihuana, ostatak 0.272 kg kokaina, 1,60 kg heroina i 1.548 ekstazi pilule), dok su aktere u najvećem broju slučajeva činili strani državljani. Broj zapljena tokom čitave 2016. od strane carinskih vlasti (+250%) kao i količina zaplijenjene robe (+1.066%) je značajno porastao. Policija i carina sada rutinski sprovode zajedničke kontrole, uključujući i Luku Bar. Crna Gora je učestvovala u 8 zajedničkih međunarodnih istraga vezanih za krijumčarenje droge u 2016. Ipak, organizirani su rezultati kada je u pitanju sistematska zapljena i oduzimanje vrijednosti koje su nastale kao posljedica slučajeva trgovine drogom, pa su u ovom pogledu neophodni dalji naponi. Crna Gora bi takođe trebalo da obrati pažnju na nedostatak sigurnog prostora za držanje oduzetih narkotika do trenutka uništavanja, uključujući i nedostatak odgovarajućih procedura za uništavanje zaplijenjene droge.