

Nezvanični radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru

Jun 2020. godine

1. Uvod i rezime

Shodno pregovaračkom okviru za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, Komisija će informisati Savjet i izvještavati ga dva puta godišnje o napretku pregovora u poglavljima „Pravosuđe i temeljna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbjednost“. Svrha ovog nezvaničnog radnog dokumenta je da predstavi pregled napretka Crne Gore u ovoj oblasti od posljednjeg nezvaničnog radnog dokumenta koji je predstavljen u novembru 2019. godine, i relevantne statističke podatke za 2019. godinu. Dokument se zasniva na izvještajima Crne Gore o realizaciji akcionih planova u okviru poglavlja 23 i 24 za drugu polovinu 2019. godine i njenom prilogu za paket proširenja. Uz to, korišćen je i niz drugih izvora, uključujući *peer review misije*, monitoring izvještaje međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva (OCD), kao i priloge od država članica.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je nastavila da implementira akcione planove za poglavlja 23 i 24 i druge strateške dokumente u oblasti vladavine prava, usvajajući i nove dokumente. Radilo se na rješavanju preostalih izazova naznačenih u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu, Zaključcima Savjeta od 18. juna 2019. godine i nezvaničnom radnom dokumentu iz novembra 2019. godine; naročito u ključnim oblastima slobode medija, borbe protiv korupcije i trgovine ljudima. Rad na zakonodavnom usaglašavanju s pravnom tekovinom EU, izgradnji institucija i bilansu rezultata nastavili su se u svim oblastima, uz određene izazove koji i dalje postoje, uključujući i u oblasti reforme pravosuđa. Pandemija COVID-19 donijela je dodatne izazove u ovoj oblasti i doprinijela određenim objektivnim odlaganjima u radu Crne Gore na agendi u oblasti vladavine prava.

Kada je u pitanju poglavlje 23, Crna Gora nastavlja da radi na novom zakonodavnom okviru za medije. Bilo je određenog pomaka u istragama starih slučajeva napada na imovinu medija. Međutim, izazovi u pogledu ukupne situacije u oblasti slobode izražavanja i medija i dalje postoje. Otvorene su nove krivične istrage u slučajevima korupcije i bilo je privremenog i trajnog oduzimanja imovine. Crna Gora ostvaruje dalji napredak u razvijanju i promovisanju sistema alternativnog rješavanja sporova i pravosudnog informacionog sistema. U toku je analiza koja će se koristiti za izradu nove strategije za racionalizaciju pravosudne mreže. Međutim, Skupština još uvijek nije uspjela da obezbijedi potrebnu dvotrećinsku većinu za važna imenovanja u pravosuđu pa se, stoga, ključne funkcije sistema pravosuđa popunjavaju po principu vršilaca dužnosti. Uz to, još uvijek nijesu riješene zabrinutosti navedene u pogledu spornih imenovanja rukovodećih lica u pravosuđu, a koja nijesu u skladu s preporukama Grupe država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) o nezavisnosti pravosuđa. I dalje je važno da Crna Gora ne napravi korak unazad u odnosu na ranija postignuća u domenu reforme pravosuđa, kao i da nastavi da dalje izgrađuje bilans rezultata, naročito u domenu borbe protiv korupcije i sprečavanja korupcije, uz istovremeno obezbjeđivanje istinske nezavisnosti svih nadležnih institucija.

Kada je u pitanju poglavlje 24, konsolidovan je inicijalni bilans rezultata u domenu borbe protiv trgovine ljudima. Dalje je unaprijeđena interna organizacija i koordinacija agencija za sprovođenje zakona, što se odrazilo i na povećan broj hapšenja i krivičnog gonjenja. Aktivno učešće Crne Gore u međunarodnoj policijskoj saradnji još jednom je rezultiralo uspješnim operacijama protiv crnogorskih kriminalnih grupa, kako u zemlji tako i u inostranstvu, koje

obuhvataju i istaknute slučajeve. Međutim, agencije za sprovođenje zakona i dalje imaju ograničen pristup ključnim bazama podataka što ometa istrage. Dugi sudski postupci i više odlaganja ročišta i dalje koče donošenje presuda u predmetima organizovanog kriminala. Konačne presude na osnovu sporazuma o priznanju krivice i dalje su norma, što dovodi do blažih zatvorskih i novčanih kazni. U oblasti migracija i azila, Crna Gora nastavlja da demonstrira svoju otpornost i posvećenost u svijetlu pojačanih migracionih tokova koji vode preko zemlje. Ratifikovan je Sporazum o statusu s Evropskom unijom, kojim se predviđa raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže s izvršnim ovlaštenjima duž granice Crne Gore sa EU, i očekuje se da stupi na snagu 1. jula 2020. godine.

2. Detaljni pregled

2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

Pravosuđe

Prateći Akcioni plan za period 2019-2020. uz Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022 realizuje se bez vidljivih odlaganja. Izmjene i dopune Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužilaštvu koje je Vlada utvrdila u decembru 2019. godine s ciljem usklađivanja oba zakona sa Zakonom o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima iz 2018. godine treba da budu usvojene u Parlamentu.

Prema GRECO izvještaju iz decembra 2019. godine, ostaju neriješena pitanja koja se odnose na jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja, na primjer učešće po službenoj dužnosti ministra pravde. Mehanizam protiv blokiranja rada Sudskog savjeta uveden izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu iz 2018. godine nastavlja da se primjenjuje, omogućavajući produženje mandata članovima Savjeta iz reda uglednih pravnika do izbora novih. Nakon ostavke predsjednika Sudskog savjeta u decembru 2019. godine, Savjet je nastavio da djeluje u nepotpunom sastavu. Novi konkurs za izbor članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika objavljen u januaru 2020. godine Parlament još uvijek nije finalizovao.

Budžet Sudskog savjeta za 2020. godinu povećan je za 20% na 1,65 miliona eura sa 1,37 miliona eura opredijeljenih u 2019. Budžet Tužilačkog savjeta za 2020. godinu porastao je za 16% na 670.000 eura (2019: 561.000 eura). Operativni kapaciteti sekretarijata oba savjeta nastavljaju da se unapređuju, ali im je potrebno dalje jačanje. Uz to, oba savjeta tek treba da preuzmu vršenje svoje funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja na centralnom nivou i na nivou sudova i tužilaštava. Tehničke pripreme treba da se finalizuju radi postepenog prenosa planiranja i realizacije budžeta na sudove i državna tužilaštva tokom 2020. godine, dok Ministarstvo finansija tek treba da ih prepozna kao budžetske jedinice.

Nezavisnost i nepristrasnost

Pravni okvir kojim se garantuje nezavisnost pravosuđa postoji, ali se pravosuđe i tužilaštvo i dalje smatraju osjetljivim na politički uticaj. U periodu između 2019. i početka 2020. godine, Sudski savjet je izvršio reizbor (ukupno) sedam predsjednika sudova, uključujući i predsjednicu Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat. Ovim se postavljaju ozbiljna pitanja u vezi tumačenja teksta i svrhe ustavnog i zakonskog okvira od strane Sudskog savjeta, kojim je takav izbor ograničen na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija moći unutar pravosuđa. Ovo takođe nije u skladu s preporukama GRECO-a o nezavisnosti pravosuđa. U aprilu 2020. godine, kao dio mjera uvedenih zbog epidemije COVID-19, vlada je odlučila da u maju i junu za 50% smanji zarade funkcionera i državnih službenika iz grupa s najvišim primanjima. Ova mjera primijenjena je na 134 sudije i 59 tužioca.

Mandat vrhovnog državnog tužioca istekao je u oktobru 2019. godine a njegov nasljednik tek treba da bude imenovan. Nakon prvog konkursa koji je bio neuspješan, Tužilački savjet imenovao je odlazećeg vrhovnog državnog tužioca u svojstvu vršioca dužnosti. Postupak drugog konkursa trenutno je u toku pred Parlamentom. Tužilački savjet još uvijek nije završio postupak izbora za 11 rukovodećih lica državnih tužilaštava, započet tokom 2019. godine. U januaru 2020. godine, Ustavni sud je, nakon neuspješnog izbora novog predsjednika, izabrao svoju bivšu predsjednicu za „predsjedavajućeg sudiju“ – privremenu funkciju dok ne bude izabran novi predsjednik Ustavnog suda. Takva kategorija nije predviđena zakonskim okvirom.

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene nacionalne konkurse za sudije i tužioce. Tokom 2019. godine, 9 sudija je unaprijeđeno na više pravosudne pozicije i 2 tužioca izabrana su u viša državna tužilaštva. Oba savjeta vrše redovno ocjenjivanje sudija i tužilaca prema novom sistemu redovnog stručnog ocjenjivanja. Tokom 2019. godine, u redovnom postupku ocijenjeno je 55 sudija i 53 tužioca. Svi ocijenjeni tužioci dobili su odličnu ocjenu. Ovo otvara pitanja oko objektivnosti postupka ocjenjivanja i primjene kriterijuma za ocjenjivanje.

Praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova radi smanjenja broja zaostalih predmeta nastavljena je bez postojanja jasnih kriterijuma (1451 predmeta tokom 2019. godine), čime se ugrožava pravo na zakonitog sudiju. Jedno predsjedničko pomilovanje odobreno je tokom 2019. godine, što se desilo i 2018. godine.

Odgovornost

Bilans rezultata u odnosu na primjenu etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce ostaje ograničen, a sudska praksa tek treba da se izgradi. Tokom 2019. godine, pokrenut je i dovršen jedan disciplinski postupak pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta, kojim je utvrđena povreda koja je sankcionisana smanjenjem zarade od 20% na period od 3 mjeseca (2018: pokrenut jedan postupak). Tokom 2019. nije bilo novih disciplinskih postupaka protiv tužilaca (2018: ukupno četiri predmeta). U istom periodu, bilo je 14 prijava po osnovu navodne povrede etičkog kodeksa za sudije – 12 je dovršeno a povreda je utvrđena u 2 slučaja od strane komisije za etički kodeks (2018: ukupno 15 predmeta, dok je povreda utvrđena u jednom predmetu). U jednom od ta dva predmeta, Sudski savjet je ukinuo odluku o povredi na osnovu žalbe koju je podnio sudija. Od 12 slučajeva navodne povrede etičkog kodeksa tužilaca, povreda je utvrđena u tri slučaja (2018: 4 slučaja, nije bilo utvrđenih povreda). Pravni lijek protiv odluka komisija za etički kodeks oba savjeta tek treba da bude predviđen zakonom. Savjetodavna funkcija komisija za etički kodeks ojačana je u okviru sudskih i tužilačkih službi, ali će biti potrebni dodatni napor radi unapređenja etike i profesionalnog postupanja u pravosuđu i informisanja o postojećim žalbenim mehanizmima.

Tokom 2019. godine, redovna pravosudna inspekcija Ministarstva pravde utvrdila je nepravilnosti u sistemu evidencije i arhiviranja suda za prekršaje, dok u tužilaštvima nijesu utvrđene nepravilnosti. Kapaciteti ministarstva za vršenje pravosudnih inspekcija i dalje su ograničeni, sa samo dva pravosudna inspektora koji rade na nadzoru sudova, tužilaštava, notara i javnih izvršitelja.

U decembru 2019. godine usvojen je revidirani etički kodeks javnih izvršitelja i formirana nova komisija za etičko postupanje javnih izvršitelja. Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja nastavili su da sprovode zajedničke inspekcije kancelarija javnih izvršitelja. Utvrđeno je ukupno 6 nepravilnosti u 3 kancelarije. Tokom 2019. godine, pokrenuta su 4 disciplinska postupka protiv javnih izvršitelja, i još jedan do sada tokom 2020. godine. U dva slučaja je utvrđena disciplinska odgovornost i u skladu s tim izrečene novčane kazne. U jednom slučaju, javni izvršitelj privremeno je suspendovan do okončanja krivičnog postupka.

Efikasnost i profesionalizam

Otvorena pitanja ostaju u dijelu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe zbog nepostojanja naprednog sistema upravljanja predmetima. Realizacija akcionog plana za period 2016-2020 za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija za pravosuđe nastavljena je uz određena kašnjenja.

Tokom 2019. godine bilo je 131.956 predmeta u radu pred crnogorskim sudovima, a od tog broja 92.984 su novi predmeti (6,9% manje nego 2018. godine). Riješeno je nekih 92.305 predmeta (5,5% manje nego 2018. godine), dok je ukupni broj zaostalih predmeta smanjen za 2% na 38.190 predmeta. Crna Gora je nastavila da preduzima konkretne mjere za smanjenje broja zaostalih starih predmeta, kojima se daje prioritetni status. Broj predmeta starijih od tri godine smanjen je za 5,5% na 2.912. Vrijeme rješavanja, odnosno prosječno vrijeme od podnošenja do donošenja odluke, bilo je 143 dana u predmetima pred osnovnim sudovima (2018: 142), 116 dana za predmete pred privrednim sudovima (2018: 107) i 534 dana pred Upravnim sudom.

Kad je u pitanju izvršenje, stope rješavanja i naplate su u porastu, a broj zaostalih predmeta izvršenja pred sudovima smanjen je sa 150.000 koliko ih je bilo 2016. na svega oko 2.500 krajem 2019. godine. Tokom 2019. godine, kancelarijama javnih izvršitelja upućeno je 61.127 predmeta, sa 40.019 neriješenih slučajeva na kraju godine. Sistem centralizovanog upravljanja predmetima za javne izvršitelje i dalje se dosljedno koristi, čime se garantuje pouzdanost podataka. Izvršenje sudskih odluka i dalje predstavlja izazov.

Budžet za pravosuđe za 2020. godinu iznosi 39,1 miliona eura, slično kao za 2019. Crna Gora ima 51 sudiju (od kojih je 58% žena) i 17 tužilaca (od kojih je preko 65% žena) na 100.000 stanovnika, što je daleko iznad evropskog prosjeka od 21 sudije i 11 tužilaca (izvor: Evropska komisija za efikasnost pravosuđa – CEPEJ), kao i tri puta više pravosudnog osoblja po stanovniku u odnosu na evropski prosjek. Epidemija COVID-19 odložila je finalizaciju analize koja će se koristiti za izradu nove strategije za racionalizaciju sudske mreže, koja je trenutno u pripremi.

Crna Gora nastavlja da primjenjuje mjere da osnaži i promoviše upotrebu alternativnog rješavanja sporova. Novi Zakon o alternativnom rješavanju sporova, koji je vlada utvrdila u novembru 2019. godine, Parlament tek treba da usvoji. Tokom 2019. godine, Centru za posredovanje upućeno je 917 predmeta (2018: 629), a 403 predmeta riješeno je putem posredovanja (2018: 107). U istom periodu, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova upućeno je 2.743 predmeta (2018: 3.450), od kojih je riješeno 1.258 (2018: 3.041).

Tokom 2020. godine, Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu opredijeljen je budžet u iznosu od 615.593 eura (2019: 619.000 eura) što je i dalje ispod zakonskog minimuma, ali dovoljno jer veliki dio njegovih aktivnosti i dalje finansijski podržavaju EU i drugi međunarodni donatori. Njegov sekretarijat ostaje na 14 popunjenih od ukupno 19 planiranih radnih mjesta, dok broj realizovanih aktivnosti nastavlja da stabilno raste. Centar je posmatrač u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu (EJTN) ali ne koristi proaktivno ekspertizu u okviru mreže.

Domaće procesuiranje ratnih zločina

U novembru 2019. godine, drugostepeni sud potvrdio je prvostepenu odluku iz juna iste godine, kojom je optuženi osuđen na zatvorsku kaznu u trajanju od 14 godina za zločin protiv civilnog stanovništva na Kosovu*. U okviru nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva

* Ovim nazivom ne dovodi se u pitanje status Kosova, i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

(SDT), četiri predmeta su u fazi izviđaja, a u vezi s ratnim zločinima počinjenim na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Tokom 2019. godine, Crna Gora je postupala po sedam zamolnica iz Bosne i Hercegovine i tri zamolnice iz Hrvatske. Aktivnosti su u toku i na planu preispitivanja starih predmeta, s ciljem da se obezbijedi revizija starih pravosnažnih presuda. Tužilaštvo redovno učestvuje u regionalnim operativnim sastancima. Tokom 2019. godine, podneseno je 19 zahtjeva za naknadu kod kojih je postupak u toku pred osnovnim sudom u Podgorici: 17 za štetu nastalu usljed umanjenja opšte životne aktivnosti, straha i duševnih bolova i 2 za štetu nastalu usljed nezakonitog lišavanja slobode. Svi ovi zahtjevi tretiraju se pred sudovima kao prioritetni. Do 31. marta 2020. godine, 3 zahtjeva za naknadu štete djelimično su odobrena, uz dodjeljivanje nematerijalne štete u iznosima između 4.500 i 6.000 eura.

Borba protiv korupcije

Sprečavanje korupcije

Jačanje kapaciteta Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) nastavilo se kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku podršku. Broj zapošljenih trenutno iznosi 54 od predviđenih 60 radnih mjesta. Dalja unapređenja ostvarena su u dijelu IT sistema. ASK sada ima pristup relevantnim bazama podataka u realnom vremenu. Svi podaci od početka rada Agencije (1. januara 2016. godine) uneseni su u njen informacioni sistem. ASK je nastavila realizaciju mjera za komunikaciju i podizanje svijesti. Uprkos preduzetim mjerama i proaktivnijem radu novog Savjeta ASK (kao što je rad na vladinoj stambenoj politici za državne službenike), i dalje su prisutni izazovi u pogledu transparentnosti, integriteta, nepristrasnosti, nezavisnosti, neselektivnog pristupa, zajedno s ujednačenom i potpunom primjenom relevantnih zakona. Nakon ostavke prethodnog direktora ASK u decembru 2019. godine, novi direktor tek treba da bude potvrđen – tri konkursa za izbor do sada nijesu bila uspješna.

Tokom 2019. godine, ASK je pokrenula 387 postupaka pred sudovima za prekršaje (380 zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije i 7 zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja). Završen je ukupno 371 postupak, uključujući one iz prethodnih godina, a novčane kazne izrečene su u 90% postupaka. Ove novčane kazne iznosile su 75.380 eura za kršenje Zakona o sprečavanju korupcije i 19.900 eura za kršenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je izdala i 40 direktnih prekršajnih naloga, 35 za kršenje Zakona o sprečavanju korupcije i 2 za kršenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2019: 19), kojima su izrečene novčane kazne u iznosu od 21.997 eura. ASK je u 13 predmeta tražila oduzimanje imovinske koristi pred nadležnim sudovima, što je rezultiralo oduzimanjima u 7 predmeta u ukupnom iznosu od 22.966 eura.

Na osnovu 158 mišljenja (2018: 185) i 72 odluke (2018: 60) koje je Agencija donijela 2019. godine o **nespojivosti funkcije i sukobu interesa**, 57 javnih funkcionera (2019: 77) podnijelo je ostavke na svoja radna mjesta i na 59 funkcija, dok je 4 razriješeno.

Agenciji je tokom 2019. godine dostavljeno 8.149 **izvještaja o prihodima i imovini** (2018: 8.004). Broj neobaveznih pristanaka za pristup bankovnim računima u svrhu provjere podataka dostavljenih u izvještajima smanjen je 2019. godine sa 60% na 57% javnih funkcionera i sa 69% na 65% državnih službenika. ASK je provjerila 911 takvih izvještaja, čime je blago premašen njen godišnji plan. Pokrenula je 119 upravnih postupaka i utvrdila kršenja i nepravilnosti u 54 odluke. Kazne su izrečene u 17 slučajeva, 15 u vidu opomene, 1 razriješenje i 1 u vidu smanjenja zarade. Agencija je 2019. godine istražila 31 slučaj neobjašnjivog bogaćenja, ali nije utvrdila nepravilnosti. ASK je izvršila planiranu kontrolu i

provjeru 839 javnih funkcionera, od kojih 20 visokih funkcionera. S tim u vezi, izdato je 7 prekršajnih naloga u ukupnom iznosu od 2.252 eura.

ASK je nastavila da prati ukupno poštovanje ispunjavanja zakonskih obaveza relevantnih subjekata u pogledu **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja**. Četrdeset osam političkih partija (od ukupno 59) dostavilo je godišnje finansijske izvještaje, dok su 44 dostavile odluke o iznosima članarine za 2019. godinu. Svi dostavljeni izvještaji objavljeni su na internetskoj stranici Agencije. Agencija je 2019. godine provjerila 6 izvještaja najvećih političkih partija i izvršila dodatnu 41 provjeru poštovanja zakona. U kontekstu afere „koverta“, ASK je objavila odluku o prekršajnom nalogu u iznosu od 20.000 eura protiv vladajuće partije i zahtjev za uplatu u iznosu od 47.000 u državni budžet u decembru 2019. godine, 10 mjeseci nakon njegovog izdavanja.

Novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji je usvojen u Parlamentu u decembru 2019. godine, samo su djelimično obuhvaćene preporuke OEBS/ODIHR. U aprilu 2020. godine, Parlament je usvojio dodatne izmjene ovog zakona, kojima je predviđena dodjela socijalnih davanja iz budžetske rezerve u izbornoj godini, u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Moraju se uspostaviti adekvatne mjere zaštite kako bi se spriječila zloupotreba javnih sredstava u svrhe izborne kampanje.

Tokom 2019. godine, Agenciji su podnesena 3 zahtjeva za zaštitu **zviždača** (2018: 1). Agencija je do sada donijela negativnu odluku u jednom od ovih slučajeva, a druga dva se još uvijek ispituju. Agencija je primila i 110 prijava o postojanju prijetnje javnom interesu (isti broj kao 2018. godine). U 49 završenih ispitivanja ovih prijava, prijetnja javnom interesu utvrđena je u 9 slučajeva. Agencija je dodatno po službenoj dužnosti pokrenula tri postupka (koji su još uvijek u toku) radi utvrđivanja postojanja prijetnje javnom interesu i nastavila rad na 4 postupka koja je pokrenula 2018. godine.

ASK je nastavila da pruža podršku javnim organima u vezi s **planovima integriteta**. Agenciji je tokom 2019. godine podnesen 671 izvještaj o primjeni planova integriteta. Procjena praktičnog uticaja planova integriteta tek treba da bude urađena.

Nije bilo novoizdatih **sertifikata za lobiranje** tokom 2019. godine (od 2014: 14). Šest lobista i jedno pravno lice ostaju registrovani kod Agencije. ASK je tokom 2019. godine pripremila analizu zakonskog okvira u ovoj oblasti.

Osim policije i carine, nije bilo slučajeva koji demonstriraju sprovođenje **etičkih kodeksa** za članove zakonodavnih i izvršnih organa vlasti.

Primjena važećeg **Zakona o slobodnom pristupu informacijama** nije doprinijela povećanju odgovornosti i transparentnosti javne službe, jer organi nastavljaju da proglašavaju tražene informacije povjerljivima i time ih isključuju iz djelokruga primjene ovog zakona. Ukupan broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama tokom 2019. godine iznosio je 5.409 (2018: 6.080) a podnesena je 3.531 žalba (2018: 3.248). Postupak revidiranja zakona započet je u proljeće 2019, ali je odložen zbog epidemije COVID-19.

Sveukupni uticaj mjera za sprečavanje korupcije u **naročito osjetljivim oblastima** (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvena zaštita i obrazovanje) tek treba dokazati opipljivim rezultatima. Kada su u pitanju javne nabavke, izmjene zakona o javnim nabavkama usvojene su u decembru 2019. godine, čime je obezbijeđen pravni osnov za punu primjenu elektronskog sistema javnih nabavki. Ovo treba da unaprijedi transparentnost postupaka javnih nabavki i doprinese smanjenju rizika od korupcije.

Represija korupcije

Uspostavljen je bilans ostvarenih rezultata u pogledu istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u predmetima korupcije na visokom nivou, ali ga treba dalje konsolidovati.

Tokom 2019. godine, Specijalno državno tužilaštvo otvorilo je istrage krivičnih djela povezanih s korupcijom na visokom nivou u 6 predmeta protiv 15 lica, uključujući većinskog vlasnika jedne komercijalne banke i izvršnog direktora banke, direktora državnog preduzeća i opštinskih funkcionera, kao i jednog pravnog subjekta. Još 3 istrage otvorene su u periodu do kraja marta 2020. godine. Tokom 2019. godine, podignuto je 5 optužnica (2018: 12 predmeta) za krivično djelo korupcije na visokom nivou protiv 38 lica i 3 pravna subjekta i pokrenute su finansijske istrage u 4 slučaja protiv 29 lica u predmetima korupcije na visokom nivou. U slučaju afere „koverta“, tužilaštvo je optužilo bivšeg gradonačelnika Podgorice i aktuelnog savjetnika predsjednika Crne Gore za pranje novca. Nije bilo podizanja novih optužnica u periodu do 31. marta 2020. godine. Četiri pravosnažne i izvršne presude (2018: 4) donesene su za korupciju na visokom nivou 2019. godine i još jedna protiv 3 lica do kraja marta 2020. godine. Nije bilo novih pravosnažnih presuda donesenih protiv javnih funkcionera. Nije bilo novih dešavanja u vezi sa zahtjevom koji je Crna Gora poslala Srbiji u aprilu 2019. godine za izručenje bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora koji je osuđen za djela povezana s korupcijom na visokom nivou.

Bilans ostvarenih rezultata u pogledu **oduzimanja imovine** i dalje treba poboljšati. Viši sud u Podgorici je 2019. godine u tri predmeta naložio privremeno oduzimanje imovine u ukupnoj vrijednosti od 3.477.880 eura. Još jedna stambena jedinica površine 193m² trajno je oduzeta u februaru 2020. godine.

Temeljna prava

U pogledu **međunarodnih instrumenata ljudskih prava**, nije bilo novih ratifikacija. U 2019. godini, Ministarstvo vanjskih poslova pripremiло je bazu podataka radi praćenja implementacije obaveza i preporuka iz međunarodnih mehanizama za ljudska prava.

Crna Gora i dalje obezbjeđuje dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. U 2019. godini, 427 novih predstavki protiv Crne Gore ušlo je u sudsku proceduru, a 98 predstavki ostalo je u proceduri pred Sudom na kraju godine. ESLJP je ustanovio kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) u 3 predmeta u vezi s nečovječnim postupanjem tokom lišenja slobode, nezakonitim lišenjem slobode i neopravdanim trajanjem lišenja slobode.

Kada je riječ o **promociji i ostvarivanju ljudskih prava**, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (MLJMP) nastavilo je da jača svoje administrativne kapacitete kroz stvaranje novih radnih mjesta i interne programe obuke. Ipak, ukupni kapacitet MLJMP i dalje je slab. U 2019. godini došlo je do blagog poboljšanja ukupne svijesti javnih institucija o standardima ljudskih prava. Kvalitet presuda Ustavnog suda i redovnih sudova nastavlja da se poboljšava u pogledu primjene standarda ljudskih prava i sudske prakse ESLJP. Međutim, postoji izvjesna bojazan oko institucionalnih sporenja i različitog razumijevanja i tumačenja standarda ljudskih prava između Vrhovnog i Ustavnog suda, čime se u rizik dovodi pravna sigurnost i pravo na obrazloženu presudu i djelotvorni pravni lijek.

Budžet opredijeljen za Ombudsmana u 2020. godini (725.227 €) blago je porastao u poređenju s prethodnom godinom (695.322 €). Uprkos nedostatku kadra i relativno ograničenim resursima, ova institucija i dalje ima dobru vidljivost, domet i produktivnost. U decembru 2019. godine, Skupština je potvrdila, uz široku političku podršku, izbor novog Ombudsmana. Aktivnosti na osposobljavanju osoblja i inicijative za promociju ljudskih prava

najranjivijih grupa, naročito djece, nastavljene su, uz saradnju sa UNHCR radi osiguravanja zaštite ljudskih prava migranata i tražilaca azila. Unaprijeđena je nacionalna elektronska baza podataka za upravljanje žalbama. Institucija je 2019. primila 840 pritužbi na kršenje ljudskih prava (2018: 889).

Što se tiče **sprečavanja mučenja i zlostavljanja**, regulatorni okvir djelimično je konsolidovan nakon usvajanja seta pravila za implementaciju u 2019. i na početku 2020. godine. Još nijesu preduzeti koraci povodom preporuke Univerzalnog periodičnog pregleda UN iz 2018. da se u Krivičnom zakoniku izričito zabrani zastarjelost za krivična djela mučenja i drugih vidova zlostavljanja.

Kancelarija Ombudsmana je 2019. evidentirala 13 pritužbi na mučenje i zlostavljanje. Organi za sprovođenje zakona pokrenuli su nove istražne radnje i podigli optužnice u vezi zlostavljanja. Izrečene su prvostepene presude, ali nijedna još nije konačna, dok 12 takvih predmeta čeka na odluku pred prvostepenim sudovima. Ukupno je 21 disciplinski postupak pokrenut u 2019. zbog povrede službene dužnosti, pri čemu je tužilaštvo otvorilo 6 novih predmeta protiv policijskih službenika osumnjičenih za prekomjernu/nesrazmjernu upotrebu sile.

Operativni kapacitet i vidljivost Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) osnaženi su u 2019. godini, uz obezbjeđivanje dodatnih sredstava za promotivne aktivnosti, istraživanje i monitoring. Misija NPM obavila je 26 kontrolnih posjeta radi procjene uslova lišenja slobode, kao i uslova u psihijatrijskim ustanovama i postupanja s migrantima i tražiocima azila, što je takođe sprovedeno u 2019. godini.

U pogledu **zatvorskog sistema i uslova**, dodatne mjere su preduzete u smislu odgovora na preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (CPT) iz februara 2019. godine. Formiran je etički odbor radi praćenja usklađenosti sa odredbama novog etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Određena poboljšanja ostvarena su na polju usluga ishrane i zdravstvene zaštite, porodičnih posjeta, kadrovskog razvoja i radnog ambijenta. Materijalni uslovi lišenja slobode i dalje su generalno slabi, a ozbiljni izazovi u ovom pogledu bili su još evidentniji u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19. U toku su pripreme planova za proširenje zatvora i dodatne kaznene objekte. Tehnička pomoć iz sredstava EU za izgradnju novog zatvorskog objekta u Mojkovcu krenula je u novembru 2019. godine. Saradnja s civilnim društvom nastavljena je u odnosu na zatvorenike s posebnim potrebama, sprečavanje recidivizma, kao i socijalnu reintegraciju i lični/profesionalni razvoj. Tek se treba pozabaviti pitanjem punog pristupa za osobe sa invaliditetom u zatvoru.

Na polju **zaštite podataka o ličnosti**, u toku je priprema novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti, s ciljem njegovog usklađivanja s Regulativom (EU) 2016/679 (Opšta regulativa o zaštiti podataka) i Direktivom (EU) 2016/680 o obradi ličnih podataka od strane nadležnih organa u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili gonjenja za krivična djela. Aktivnosti na povećanju kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nastavljene su, ali njen ukupni kapacitet i dalje je ograničen. Kriza sa COVID-19 pokazala je izazove na ovom polju u pogledu pronalaženja balansa između zaštite zdravlja i poštovanja povjerljivosti ličnih zdravstvenih podataka i prava građana na privatni život. Objavljen je spisak svih lica kojima je naložena mjera samoizolacije, a isti je potom fizičko lice iskoristilo da napravi aplikaciju koja je korisnicima omogućavala da lociraju one koji su u samoizolaciji. U aprilu 2020. procurio je spisak sa preko 60 lica zaraženih virusom, gdje su bila navedena njihova imena, godine rođenja i matični brojevi. Krivična istraga je u toku.

Kada je riječ o **slobodi mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti**, Skupština je u decembru 2019. usvojila Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja kako bi se, između ostalog, uredio pravni položaj vjerskih zajednica, njihova imovina i imovinska prava nad vjerskim objektima. Zakon propisuje imovinska prava države nad vjerskim objektima i zemljištem koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, a za koje vjerska zajednica ne posjeduje dokaze o vlasništvu. Uslijedili su masovni vjerski skupovi podrške Srpskoj pravoslavnoj crkvi, kao i protesti, ali ih je Crkva zaustavila usljed krize sa COVID-19. Vlada je u februaru 2020. ponovo pokrenula dijalog između pravnih eksperata i Srpske pravoslavne crkve, koja se osjeća snažno pogođenom ovim zakonom. Sredinom maja 2020. godine, neposredno pred popuštanje zabrane javnih okupljanja, nadležni organi uhapsili su i odredili zadržavanje do 72 sata jednom od vladika Crkve i osmorici njenih sveštenika zbog nepoštovanja zabrane okupljanja usljed COVID-19. Od sredine maja dozvoljeni su vjerski obredi uz prisustvo vjernika, pod uslovom da se poštuje socijalna distanca.

U oblasti **slobode izražavanja**, nadležni organi su zabilježili četiri napada na novinare tokom 2019. godine. Optužnice su podignute u 3 predmeta. Zaštita je ponuđena dvoma novinarima. Zabilježeni su i dodatni sajber-napadi na medijske kuće. Uprkos inicijalnim rezultatima u istrazi teškog napada na istraživačku novinarku Oliveru Lakić maja 2018. godine, optužnice još nisu podignute. Nije bilo novih pomaka u pogledu starijih teških slučajeva napada na novinare, uključujući ubistvo urednika *Dana* iz 2004. godine. U aprilu 2020. policija je, međutim, rasvijetlila četiri slučaja napada na imovinu medija od 2011. do 2014. godine, kada je pet vozila oštećeno i uništeno. Dvije osobe su uhapšene (obje maloljetnici u vrijeme napada), ali organizatori ostaju nepoznati. Uprava policije Crne Gore prva je u regionu koja se posvetila aktivnostima izgradnje kapaciteta za zaštitu novinara kroz projekat koji finansira EU.

U januaru 2020, u vidu mjere za borbu protiv dezinformisanja, urednici internet portala lišeni su slobode zbog postojanja sumnje da su izvršili krivična djela izazivanje panike i nereda. Uslijedile su dalje represivne mjere nadležnih organa prema pripadnicima javnosti zbog njihovih objava na društvenim mrežama, uključujući u kontekstu krize sa COVID-19, a krivični postupak pokrenut je protiv četvoro građana. Preporuke *ad hoc* komisije za monitoring nasilja nad medijima još čekaju na punu implementaciju. Premda je mandat *ad hoc* komisije produžen do septembra 2020. godine, njeno finansiranje za 2020. privremeno je obustavljeno zbog izbijanja pandemije COVID-19. Skupština tek treba da usvoji nove zakone o medijima i javnom servisu RTCG, dok je u pripremi novi zakon o audio-vizuelnim medijima koji bi trebalo da bude usklađen s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Tranzicija RTCG od državne medijske organizacije do pravog javnog servisa još nije završena. Imenovanje novog Savjeta u junu 2019. nije uspjelo da poboljša uredničku nezavisnost i profesionalne standarde RTCG. Skupština je u decembru 2019. usvojila izmjene i dopune Zakona o javnom redu i miru, koje uvode kazne za neustajanje na državnu himnu.

Na polju **slobode okupljanja i udruživanja**, uvedena je zabrana javnih okupljanja tokom trajanja krize sa COVID-19. Ova zabrana od sredine maja važi za javna okupljanja više od 200 lica.

U pogledu **imovinskih prava**, nekoliko slučajeva navodnog kršenja člana 1 Protokola br. 1 uz EKLJP (pravo na imovinu) nalazi se u postupku rješavanja pred ESLJP. Tek treba da se pojasne detaljne procedure za utvrđivanje imovinskih prava nad vjerskim objektima i njihovo korišćenje u skladu s novim zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja. Biće potrebno da one budu saglasne sa relevantnim međunarodnim i evropskim standardima ljudskih prava, uključujući preporuke iz mišljenja Venecijanske komisije o nacrtu zakona iz juna 2019.

U oblasti **zabrane diskriminacije**, broj pritužbi na diskriminaciju (141) dostavljenih 2019. godine instituciji Ombudsmana, koja takođe ima zakonski mandat tijela za ravnopravnost, ostao je na nivou iz 2018. godine (146). Povjerenje u doprinos ove institucije borbi protiv diskriminacije nastavlja da raste. Nije bilo pokretanja novih sudskih predmeta u 2019. godini. U decembru 2019. uspostavljena je radna grupa za reviziju Zakona o zabrani diskriminacije, s ciljem daljeg usaglašavanja s pravnom tekovinom EU. Finalizacija nacrta odložena je zbog izbijanja pandemije COVID-19.

U oblasti **jednakosti između žena i muškaraca**, 2019. godine po prvi put je pripremljen i objavljen Izvještaj o ravnopravnosti polova za Crnu Goru, na osnovu metodologije Indeksa rodne ravnopravnosti koji je za zemlje članice Evropske unije razvio Evropski Institut za rodnu ravnopravnost (EIGE). Vrijednost Indeksa za Crnu Goru bila je 55 bodova, dok prosjek u EU iznosi 67,4. Skupština je u decembru 2019. usvojila novi Zakon o radu, što je za cilj imalo veće usklađivanje nacionalnog zakona sa Direktivama EU 2006/54/EZ o jednakim mogućnostima u pitanjima zapošljavanja i 92/85/EEZ o trudnim radnicama, premda je neophodan dalji napredak u pogledu usklađenosti s potonjom direktivom. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je obuke o pravima žena i rodnoj ravnopravnosti. Seksualno uznemiravanje i dalje se ne tretira kao krivično djelo.

U 2019. godini zabilježen je konstantno visok broj prijavljenih slučajeva **nasilja nad ženama i porodičnog nasilja** koji se odnose na krivična djela (186 slučajeva, od čega su sudovi riješili 106) i prekršaje u vezi s porodičnim nasiljem (1.759 slučajeva, od čega su sudovi riješili 382). Ministarstvo rada i socijalnog staranja krenulo je sa izdavanjem licenci nekolicini specijalizovanih organizacija civilnog društva (OCD) koje nude usluge podrške žrtvama. Mjere izolacije nametnute tokom izbijanja COVID-19 dovele su do znatnog novog porasta slučajeva porodičnog nasilja. Nadležni organi, u saradnji sa OCD-ima, odgovorili su kampanjom za podizanje svijesti i pružanje pomoći žrtvama, te pokrenuli mobilnu aplikaciju preko koje žrtve mogu da kontaktiraju nacionalnu SOS liniju i traže zaštitu. Uprkos posvećenosti nadležnih organa i konkretnim mjerama koje su preduzete, ostaju pitanja izazova u pogledu odgovora službi na slučajeve porodičnog nasilja, nedostatka sistematskog pristupa u odnosu na fizičku zaštitu žrtava i rješavanja prijavljenih slučajeva, uz previše blage sankcije.

Što se tiče **prava djeteta**, u novembru 2019. finalizovane su smjernice za odgovor zdravstvenog sektora u slučajevima gdje su djeca i adolescenti žrtve nasilja, koje za cilj imaju povećanje otkrivanja i prijavljivanja. Veoma niski broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom nastavlja da izaziva brigu u pogledu stvarnog broja slučajeva i identifikacije žrtava. Posvećena kampanja o mentalnom zdravlju djece pokrenuta je u 2019. godini. Sistem za licenciranje OCD-a koje pružaju usluge unutar sistema socijalne zaštite dodatno je razvijen da obezbijedi usluge dnevne brige za djecu iz rizičnih familija, radnike za podršku porodicama na terenu, kao i telefonsku SOS liniju za djecu. Međutim, ove usluge se uglavnom finansiraju preko projekata i zahtijevaju održivije javno finansiranje. U martu 2020. godine, u saradnji s OCD-ima, pokrenuta je kampanja za podizanje svijesti u javnosti protiv ugovorenih dječjih brakova.

U pogledu **prava osoba sa invaliditetom**, u toku je priprema akcionog plana za postupanje po preporukama Komiteta UN o pravima osoba sa invaliditetom. Izmjene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom još nisu finalizovane. To je, između ostalog, odložilo validaciju pravilnika o radnim centrima i objektima za zapošljavanje lica sa intelektualnim i psiho-socijalnim poteškoćama. U 2019. su preduzeti konkretni koraci na unapređenju pristupa javnim zgradama i ustanovama za osobe s invaliditetom, ali postojeće zakonske odredbe tek treba efektivno da se implementiraju kako bi se obezbijedilo

sistematsko ostvarivanje njihovih prava. Pristup biračkim mjestima nastavlja da brine. Od 1. januara 2020. je na snazi novi Zakon o vanparničnom postupku, koji podrazumijeva određenu procesnu zaštitu u pogledu postupka za oduzimanje pravne sposobnosti.

Na polju **prava lezbijских, геј, бисексуалних, трансродних и интерсексуалних (LGBTI) osoba**, aktivnosti za jačanje kapaciteta sprovedene su u šest opština za policijske službenike, tužioce i socijalne radnike. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava obezbijedilo je grantove da pomogne održavanje dva LGBTI skloništa. Nakon dva neuspješna izglasavanja u Skupštini, Vlada je revidirala svoj Predlog zakona o životnom partnerstvu lica istog pola (zakon o istopolnom partnerstvu) u decembru 2019. godine. U martu 2020. je skupštinski Odbor za ljudska prava organizovao konsultativnu sjednicu radi promocije zakona koji i dalje čeka na usvajanje. Preko 100 pritužbi na diskriminaciju, govor mržnje i verbalno zlostavljanje u medijima podneseno je 2019. godine, ali je iste godine samo jedna osoba osuđena za nasilničko ponašanje prema LGBTI osobama, počinjeno 2017. godine. U septembru 2019. sedma Parada ponosa održana je u Podgorici bez incidenata.

U oblasti **procesnih prava**, nisu implementirane nikakve nove aktivnosti za obezbjeđivanje pune usklađenosti s pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, naročito što se tiče prava osumnjičenih i okrivljenih lica u krivičnom postupku, kao i prava žrtava. Trajanje sudskog postupka i dalje je otvoreno pitanje. Potrebno je više napora kako bi se osigurao pristup pravdi, uključujući i preko informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći i dodatnim mjerama za žrtve, a konkretno za ranjive grupe i lica u položaju ranjivosti.

Što se tiče **zaštite manjina**, bilo je izvjesnog napretka u pogledu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, ali nedostatak monitoringa i evaluacije projekata koji dobijaju sredstva doprinosi utisku da procesu finansiranja i dalje fali transparentnosti. Pravni okvir za manjinske savjete moraće da se provjeri u pogledu njihovog uspostavljanja, pravnog položaja i rodnog balansa u skladu s preporukama Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope iz oktobra 2019. godine. Određeni međuetnički incidenti zabilježeni su u kontekstu usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja.

Vlada je u aprilu 2020. usvojila godišnji akcioni plan za implementaciju strategije za socijalnu inkluziju **Roma i Egipćana**¹. Budžet koji je opredijeljen za implementaciju strategije i dalje je nedovoljan, te je potrebno dati veći prioritet budžetiranju osjetljivom za potrebe Roma, u različitim sektorima. Treba pojačati napore za ispunjavanje obaveza iz Deklaracije partnera sa Zapadnog Balkana o integraciji Roma, koja je potpisana u Poznanju u julu 2019. godine. Zaključci sa Seminara o Romima iz juna 2018. godine, koji uključuju sve relevantne zainteresovane strane, tek treba da se implementiraju. U 2019/2020, u osnovne škole upisano je 1.803 romske i egipćanske djece (1.793 u 2018/2019), svega 142 u srednje škole, a bilo je 13 studenata viših škola. Premda stope napuštanja školovanja umjereno opadaju, ukupne stope završetka i dalje su veoma niske, pri čemu je samo 88 đaka uspješno završilo osnovnu školu, a 19 srednju školu u 2019. godini. Dvadeset jedan romski medijator bio je zaposlen pri Ministarstvu prosvjete od početka školske 2019/2020. godine radi pomoći kod unapređenja stope upisa romske i egipćanske djece i smanjenja stope napuštanja školovanja. Neke ciljane mjere implementirane su u pogledu mjera za aktivno zapošljavanje Roma, ali njihova održivost i djelotvornost tek treba da se obezbijede. Na polju zdravlja, troje romskih zdravstvenih medijatora zaposleno je u Podgorici, a dvoje u Nikšiću i Beranama. Ostaju izazovi u vezi stambenog pitanja domicilnih Roma i Egipćana, naročito u svjetlu roka do jula 2019. koji je predviđen Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata za prijave za

¹ Sve ove grupe potpadaju pod širi krovni pojam „Romi“ prema okviru EU za nacionalne strategije integracije Roma.

legalizaciju nelegalnih objekata. Ovaj zahtjevni i skupi proces stvorio je poteškoće za mnoge porodice Roma i Egipćana.

Što se tiče **raseljenih i interno raseljenih lica**, ukupno je 15.247 zahtjeva za boravište ili prebivalište podnijeto do marta 2020. godine, 15.075 je riješeno tako što je 12.374 lica dobilo boravište ili prebivalište do 3 godine, a 172 zahtjeva su još u postupku. Nekih 298 zahtjeva je odbijeno, a 2.412 je obustavljeno zbog nepotpunih ili duplih prijava.

Na polju **prava na državljanstvo**, Crna Gora je pokrenula svoj Program ekonomskog državljanstva u januaru 2019. i primila 24 prijave do sada. Pet je odbijeno nakon postupka detaljne provjere, dok je konačna pozitivna odluka donešena kod 5 prijave za državljanstvo. Pasoši još nisu izdati ovim aplikantima ili članovima njihovih porodica zbog izbijanja pandemije COVID-19 i prateće zabrane putovanja. Skupština je u decembru 2019. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o crnogorskom državljanstvu. Njima se potvrđuje automatsko pravo na državljanstvo za članove porodica uspješnih aplikanta u sklopu Programa ekonomskog državljanstva, kao i pravo na državljanstvo za talentovane sportiste i maloljetne umjetnike. Ovaj program treba pažljivo da se prati jer predstavlja rizik u pogledu migracija, bezbjednosti, pranja novca, izbjegavanja plaćanja poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltracije organizovanog kriminala.

2.2 Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost

Migracije

Crna Gora je nastavila da bude atraktivna država za radne migracije u 2019. godini, sa 27.634 izdate radne dozvole. Zakonite migracije regulišu se sistemom kvota koje se utvrđuju godišnje. Sezonski radnici, mahom sa Zapadnog Balkana, rade prevashodno u sektorima turizma, građevine i poljoprivrede. U 2019. izdato je 42.517 privremenih boravišnih dozvola.

Trend rasta broja pristiglih neregularnih migranata nastavio se u 2019. i prva 3 mjeseca 2020. godine. 7.978 migranata je zaustavljeno u 2019. godini, što je porast od 60% u odnosu na 2018, a 1.200 od januara do marta 2020. godine. Crnogorski organi spriječili su 516 nelegalnih ulazaka u zemlju i 1.514 nelegalnih izlazaka iz zemlje u 2019. godini. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je tri istrage u vezi krijumčarenja migranata u 2019, obuhvatajući preko 40 lica. U četiri predmeta su konačne presude izrečene za 48 lica.

Crna Gora ima Plan djelovanja u slučaju masovnog priliva migranata i tražilaca azila na granicama, koji je usvojen 2015.

U kontekstu pandemije COVID-19, samo šest graničnih prelaza ostalo je otvoreno, kako bi se osiguralo kretanje roba i povratak crnogorskih državljana. Ulazak stranaca bio je zabranjen. Stranci sa boravištem ili prebivalištem u Crnoj Gori podliježali su istom režimu kao i crnogorski državljanima, što nije podrazumijevalo potpunu zabranu kretanja. Broj nelegalnih ulazaka pao je na 4 u aprilu i 8 do 26. maja 2020. godine.

Sekundarna kretanja nastavila su da doprinose migratornim tokovima, naročito ona usljed readmisije iz Bosne i Hercegovine. Crna Gora je 2019. izvršila readmisiju 2.213 državljana trećih zemalja iz susjedstva na osnovu bilateralnih sporazuma o readmisiji, pri čemu 2.033 iz Bosne i Hercegovine (porast od 139% u odnosu na 2018). Readmisija iz Crne Gore u susjedne zemlje povećala se na 382 ljudi, uključujući 350 u Albaniju.

U 2019. godini ostvaren je četrdeset jedan dobrovoljni povratak iz Crne Gore. Ovo uključuje 21 u susjedne zemlje, što je direktno obrađivala crnogorska granična policija, te 20 u zemlje porijekla, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije. Crna Gora je potpisala 10 sporazuma o readmisiji sa zemljama van EU, ali ne postoji nijedan sa glavnim zemljama porijekla koji bi bio potreban za obradu prisilnog povratka.

Sprovođenje Sporazuma o readmisiji koji su sklopile EU i Crna Gora, kao i njegovih 15 protokola za sprovođenje sa državama članicama EU, nastavljeno je na zadovoljavajući način, uz nastavak smanjenja broja zahtjeva za readmisiju iz država članica EU i država Šengena. Petsto devedeset pet crnogorskih državljana dobilo je naredbu da napusti EU u 2019. godini. Stopa povratka iznosila je 59,7%. Oscilacije u stopama povratka tokom prethodnih godina nisu posljedica nedovoljne saradnje, koja ostaje dobra, već se prije mogu pripisati procesuiranju zaostalih predmeta.

Azil

Pravni okvir za azil u najvećoj mjeri je uspostavljen. Spisak bezbjednih zemalja porijekla, uključujući partnere sa Zapadnog Balkana i Tursku, usvojen je u decembru 2019. godine. Reorganizovan je direktorat zadužen za integraciju lica pod zaštitom, koji je sada u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova. U julu 2019. pripremljene su nove integracione mjere, uključujući finansijsku pomoć, kurseve jezika i kulture, upis u škole za djecu i pronalaženje posla. Ipak, broj lica na koje se ovo odnosi ostaje ograničen. Crna Gora trenutno ima 27 lica pod međunarodnom zaštitom. Od 12 odraslih lica, devetoro radi.

Svi presretnuti migranti izrazili su namjeru da traže azil, što je stvorilo pritisak na prihvatne kapacitete države. Međutim, broj onih koji su zaista podnijeli zahtjeve za azil je opao. Samo 1.921 zahtjev za azil zabilježen je 2019, što je pad od 38% u odnosu na 2018, uz 382 zahtjeva u prva tri mjeseca 2020, što ukazuje na povećanu mobilnost i veću tendenciju da se napusti zemlja čak i prije podnošenja zahtjeva za azil. U 2019. godini, 9,6% podnosilaca zahtjeva činile su žene, a 89% iznosio je udio odraslih. 34% zahtjeva podnijeli su državljani Maroka, praćeni Alžircima (15%), Iraćanima (15%) i Sirijcima (14%). Većina njih otišla je prije okončanja postupka.

Uprkos relativno malom broju tražilaca azila koji su zapravo ostali u sistemu, javile su se određene bojazni po pitanju kašnjenja u procesu utvrđivanja statusa. Od januara 2019. do marta 2020. godine, od ukupno 77 slučajeva gdje su podnosioci zahtjeva zapravo došli na intervju, svega 21 konačna odluka je donijeta. Određeni broj intervjua odložen je iz tehničkih razloga. Za pet lica odobren je status međunarodne zaštite u periodu od januara 2019. do marta 2020, uključujući četvero koji su dobili status izbjeglice po osnovu spajanja porodice, uz samo jednu dopunsku zaštitu kao rezultat osnovanosti samog zahtjeva. Trinaest žalbi upućeno je Upravnom sudu.

Ukupno je 7.739 lica smješteno u prihvatne centre u zemlji tokom 2019, što predstavlja porast od 73% u poređenju sa 2019, prvenstveno za potrebe kratkotrajnog boravka. Sistem je ovim bio napregnut do samih granica. 4,5% tražilaca azila činile su žene. 71% tražilaca azila odsjelo je u alternativnom centru na Koniku gdje, uprkos skorašnjim poboljšanjima, standardi i dalje nisu na nivou koji je potreban za potpuno opremljen centar za azil. Ovaj centar, smještajnog kapaciteta od 225 ležajeva, predstavlja objekat u privatnom vlasništvu koji Direkcija za azil zakupljuje po visokoj komercijalnoj cijeni. Budžet sistema za azil porastao je na 1,7 miliona eura u 2019. godini (dvostruko povećanje u odnosu na 2018), od čega je 66% potrošeno na alternativni prihvatni centar. Troškovi prihvata u potpunosti su plaćeni iz državnog budžeta Crne Gore, bez ikakve spoljne pomoći.

U kontekstu izbijanja pandemije COVID-19, prihvatna procedura je prilagođena. Migranti koji su namjeravali da zatraže azil prvo su smješteni u centar za zadržavanje migranata, koji je privremeno korišten kao karantin, a potom su nakon 14 dana premješteni u centar za tražioce azila, pod uslovom da im je test na COVID-19 bio negativan. Preventivne higijenske i dezinfekcijske mjere preduzimane su u svim centrima. Ukupni broj smještenih migranata u periodu od januara do aprila 2020. godine dostigao je 1197.

U junu 2019, Vlada je odobrila set mjera usmjerenih ka povećanju prihvatnih kapaciteta u zemlji. Privremeno kontejnersko naselje uspostavljeno je 2019. na Božaju, blizu granice s Albanijom, ali još čeka na otvaranje. Time će se stvoriti dodatni kapacitet za prihvata 60 ljudi, pored postojećih 329 ležaja za tražioce azila u Spužu i Koniku. Centar za zadržavanje ima kapacitet od 40 ležaja.

Vizna politika

Vizna politika Crne Gore nije u potpunosti usklađena sa spiskom EU koji pobrojava zemlje za čije državljanke je potrebna viza, kao i one koje su izuzete od ovog zahtjeva. Prema svojoj politici razvoja turizma, Crna Gora i dalje odobrava izuzetke za državljane Rusije, Jermenije, Kazahstana, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Kuvajta i Turske u odnosu na vizne zahtjeve za kratki boravak – bilo na sezonskoj osnovi u turističke svrhe ili za stalno. Mjere koje se odnose na izuzetke sezonskih viza nisu u skladu sa pravnom tekovinom EU. Dejstvo ovih izuzetaka pomno se prati, a do sada nije zabilježen uticaj na neregularne migratorne tokove u zemlji.

Trenutno je u Crnoj Gori 31 konzularno predstavništvo povezano sa nacionalnim sistemom informisanja o vizama. Tri vize izdate su na graničnim prelazima prema uslovima koji su bili u skladu sa pravnom tekovinom EU. U okviru procesa nakon vizne liberalizacije, Crna Gora je nastavila da sprovodi relevantne mjere za sprečavanje zloupotrebe bezviznog režima sa EU i vrši mjesečno izvještavanje. Broj lica koja su iz Crne Gore podnijela zahtjev za azil u državama članicama EU i državama Šengena ostao je na niskom nivou, tj. 225 zahtjeva podnešeno je u 2019. godini.

Vanjske granice i Šengen

Sporazum o statusu sa EU, koji omogućava raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže sa izvršnim ovlaštenjima duž crnogorske granice sa EU, ratifikovale su obje strane i očekuje se da isti stupi na snagu 1. jula 2020. godine. Nakon Albanije, ovo će biti tek drugi slučaj da takav sporazum stupi na snagu.

Nacionalni koordinacioni centar (NKC), osnovan u aprilu 2019. godine, djelimično je kadrovski popunjen i opremljen, a tek treba da postane u potpunosti operativan. Crnogorska granična policija i dalje nema biometrijski sistem za registraciju i identifikaciju migranata.

Strategija integrisanog upravljanja granicom (IUG) za period 2014-2018, koja je produžena do 2019, i dalje se implementira. Nova Strategija IUG za period 2020-2024, kojom je obuhvaćen novi evropski koncept IUG, usvojena je u januaru 2020. godine. Broj radnih mjesta pri graničnoj policiji je 1.364, od čega je 1.321 mjesto već popunjeno. Napredni sistem informisanja o putnicima nije operativan.

Crna Gora nastavlja da jača svoje kapacitete kroz obuke, TAEIX podršku i kupovinu opreme. Zaplijenjeno je 115 falsifikovanih dokumenata.

Saradnja sa susjednim zemljama u oblasti upravljanja granicama i dalje je dobra. Obavljene su zajedničke patrole sa svim susjednim zemljama, uz značajan porast broja zajedničkih patrola sa Albanijom. Izvršeno je 39.644 zajedničkih inspekcija, a zajednički centri za saradnju u Plavu i Trebinju obradili su 713 zahtjeva za informacije. Plan rušenja 29 prekograničnih alternativnih puteva, koji je sa Srbijom dogovoren u martu 2019. godine, tek treba da se implementira. Crna Gora je nastavila da igra pozitivnu ulogu na regionalnom nivou kroz promociju inicijative Morska kapija (Sea Gate) s ciljem suočavanja sa izazovima u jadranskoj zoni, koja nosi visok rizik od prekograničnog kriminala. Crna Gora aktivno saraduje sa Europolom, Interpolom i Frontexom na sprečavanju prekograničnih kriminalnih

aktivnosti. Takođe, učestvuje u Mreži za analizu rizika Zapadnog Balkana pod pokroviteljstvom Frontexa.

U kontekstu pandemije COVID-19, osim šest graničnih prelaza, svi ostali bili su zatvoreni za međunarodni putni, željeznički ili vođeni saobraćaj (uključujući granične prelaze na aerodromima).

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

U pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Vlada je usvojila izmjene i dopune Dodatnog protokola uz Konvenciju o transferu osuđenih lica u septembru 2019. godine. Crna Gora je uspostavila dobru saradnju sa Eurojustom. Crna Gora je bila uključena u 12 predmeta u 2019, koji su se prevashodno odnosili na pranje novca, podvale i prevare. Deset predmeta zahtijevale su države članice EU, a 2 predmeta Crna Gora. U zemlji postoje 2 kontaktne tačke za saradnju s Eurojustom.

Na polju pravosudne saradnje u građanskim stvarima, Crna Gora i dalje nije potpisnica Protokola iz 2007. uz Hašku konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i druge oblike izdržavanja porodice, u pogledu obaveza izdržavanja, kao ni Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. godine.

Obim pravosudne saradnje bio je stabilan tokom 2019. u poređenju sa 2018, sa 1.036 predmeta uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima i 867 predmeta u građanskim stvarima. Glavni partneri i dalje su bile države Zapadnog Balkana i države članice EU.

Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Uprava policije reorganizovana je u osam sektora u aprilu 2019. godine. Sektor zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala, koji obuhvata Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) i četiri druge jedinice, sa ukupno 92 radna mjesta, od čega je 70 popunjeno. Uz jasnije lance komande, ovaj sektor pruža jače i bolje koordinisane resurse kao podršku istragama koje vodi Specijalno državno tužilaštvo (SDT). Operativni kapaciteti povećani su u svim sektorima, neke funkcije su decentralizovane, a odgovornost regionalnih policijskih kancelarija ojačana. Ipak, ljudski resursi su i dalje nedovoljni da iznesu količinu posla u SPO i drugim ključnim jedinicama. Policiji je potrebno više iskusnih istražitelja za organizovani kriminal i šverc droge, specijalista zaduženih za posebne istražne mjere i eksperata za sajber-kriminal, ekonomski kriminal i forenziku.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (ili Finansijsko-obavještajna jedinica – FOJ), sada je integrisana u jedan od 8 sektora Uprave policije i ima 30 radnih mjesta, uključujući 17 koja direktno rade na slučajevima (porast sa 10 u prethodnoj FOJ). FOJ je aplicirala za obnavljanje članstva u Egmont grupi, koje je poništeno kada je FOJ prestala da postoji u pređašnjoj pravnoj formi. U međuvremenu, Crna Gora koristi pravosudnu saradnju, Interpolove i Europolove komunikacione kanale kako bi pristupila međunarodnim obavještajnim podacima o pranju novca.

Kancelarija za povraćaj imovine (ARO), osnovana unutar Uprave policije u sklopu jedinice zadužene za međunarodnu policijsku saradnju, ima samo 1 zaposlenog. Prije se može reći da funkcioniše kao kontaktna tačka ARO za inostrane ARO i za Kamdensku međuagencijsku mrežu za oduzimanje imovinske koristi (CARIN), nego što predstavlja ARO u punom smislu značenja iz pravne tekovine EU. Zamrzavanje i povraćaj imovine ostaje nadležnost Tužilaštva.

Broj policijskih službenika smanjen je na 4,537, uključujući 1.321 službenika granične policije, sa 5.400 u 2018, uključujući graničnu policiju. Broj policijskih službenika ipak ostaje visok sa 517 službenika na 100.000 stanovnika, što je iznad prosjeka EU od 326 službenika na

100.000, kako je zabilježio Eurostat. SDT i SPO stabilizovali su broj svog osoblja, pri čemu prva ustanova ima 50, dok je u drugoj jedinici 32 zaposlenih. Ovo uključuje i 14 specijalnih tužilaca u SDT. Ostaje da se riješe loši kancelarijski uslovi SDT, koji ometaju njegovo efikasno funkcionisanje.

Pravni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala u najvećoj mjeri je uspostavljen i usklađen sa pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. Crna Gora je još jednom izmijenila i dopunila Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Učinila je to u svrhu konstatovanja promjena u institucionalnoj postavci FOJ, kao i osiguravanja usklađenosti sa preporukama Radne grupe za finansijsko djelovanje (FATF) u pogledu nezavisnosti FOJ. Zakon će u 2020. morati opet da se izmijeni i dopuni, kako bi se riješili preostali nedostaci i isti uskladio sa Petom direktivom EU o sprječavanju pranja novca. U maju 2020. godine, Odbor stručnjaka za evaluaciju mjera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) formalno je isključio Crnu Goru iz procesa praćenja četvrte runde, smatrajući da je zemlja preduzela dovoljne korake u otklanjanju nedostataka koji su identifikovani u 2015.

Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, koji se priprema 3 godine, tek treba da se usvoji. Obustava određenih posebnih istražnih radnji, nakon odluke Ustavnog suda iz 2018, nije razmatrana. Tužilaštvo i dalje nije u mogućnosti da se služi prikrivenim aktivnostima ili takozvanom „kontrolisanom isporukom“, gdje izvjesna isporuka droge biva otkrivena, a potom propuštena kako bi se obezbijedili dokazi protiv počinitelja.

SDT je sprovelo 31 istragu usmjerenih protiv 293 lica u 2019. godini. Protiv oko 95 lica podignute su optužnice za djela organizovanog kriminala. Konačne presude izrečene su za 67 lica, od čega su 62 lica osuđena na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Kazne u kontekstu priznanja krivice kretale su se od tri mjeseca kućnog pritvora do dvije godine zatvora, uz novčane kazne od 1.000 € do 50.000 €. Pored toga, pokrenuto je 45 istraga u vezi sa teškim kriminalom, od čega je velika većina uključivala šverc droge; izrečene su 62 presude za teška krivična djela, sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice, pri čemu su kazne varirale od 3 mjeseca kućnog pritvora do 2 godine zatvora.

Kriminalnom scenom u Crnoj Gori i dalje dominiraju česta ubistva povezana s klanovima. Od 2012. su zabilježena 44 ubistva povezana s klanovima, uključujući 10 u 2019. i dva u prva tri mjeseca 2020. godine. Ubistva u koja su umiješane crnogorske kriminalne grupe dešavala su se i u inostranstvu (9 od 2018), uključujući u Španiji, Njemačkoj, Austriji i Grčkoj. Istovremeno, broj hapšenja pripadnika kriminalnih grupa dostigao je do sada neviđenu cifru od 333 uhapšenih u periodu od 2018. do prvog tromjesečja 2020, uključujući 19 hapšenja u inostranstvu.

Uopšteno, broj istraga i gonjenja djela teškog i organizovanog kriminala eksponencijalno je rastao u periodu 2018-2019, u poređenju sa periodom 2016-2017, uz porast od 150% kod prve kategorije i 100% kod potonje. Ovo ilustruje pozitivan uticaj koordinisanog rada SDT i SPO, povećan kapacitet za rješavanje pitanja šverca droge i dobru međunarodnu policijsku i pravosudnu saradnju. Paralelno s tim, broj konačnih presuda za djela organizovanog kriminala ostaje na niskom nivou. Sudski postupci su izuzetno dugi, pošto često bude nekoliko odgađanja. Za tužilaštvo je i dalje norma da se koristi sporazumom o priznanju krivice. Osumnjičeni kriminalac, koji postaje svjedok saradnik u istrazi, izuzima se od sudskog postupka, bez obzira na težinu prekršaja. Kao rezultat toga, uprkos nekolicini upečatljivih izuzetaka, krivičnopravni odgovor djeluje generalno blago, gdje su kazne zatvora, novčane kazne i zapljene imovine nesrazmjerno male u poređenju s težinom prestupa.

Crna Gora ima nacionalnu Procjenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA). Crna Gora nema centralizovanu bazu podataka o organizovanom kriminalu i korupciji, koji bi bili prikupljeni od svih relevantnih organa, za strateške potrebe monitoringa i izrade politika.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nastavilo je rad na tehničkim rješenjima za unapređenje **pristupa organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka**, ali ovaj pristup trenutno je nedovoljan i ne uključuje prijeko potrebnu opciju jedinstvene pretrage više interoperabilnih baza podataka. Sektor zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala nema direktan pristup Europolovom bezbjednom komunikacionom kanalu SIENA, pošto se kontaktna tačka za Europol nalazi u sklopu drugog sektora policije. Mehanizam interne bezbjedne komunikacije, uspostavljen 2017. između nekoliko ključnih institucija, povećao je broj razmjena, ali se može koristiti samo za poruke male bezbjednosti, pri čemu ne uključuje državni katastar i Centralnu banku. Jedino FOJ ima direktan i automatski pristup bazama podataka Centralne banke, kako je predviđeno relevantnom pravnom tekovinom EU.

Međunarodna policijska saradnja nastavila je da igra stratešku ulogu u borbi protiv crnogorskih kriminalnih grupa, čiji pripadnici često žive i rade van Crne Gore. Broj komunikacija (59.337) razmijenjenih s inostranim policijskim službama preko Interpola porastao je za 40% u poređenju s 2018. godinom. Broj komunikacija razmijenjenih preko Europolu dostigao je 4.488, što je stabilan broj u poređenju s 2018. godinom. Crna Gora ima status posmatrača u Evropskoj mreži jedinica za ciljane potrage (ENFAST). Osamnaest crnogorskih bjegunaca trenutno je meta ciljane potrage. U 2019. naročito je bila važna saradnja s policijskim službama Njemačke, Austrije, Holandije i Sjedinjenih Američkih Država. Crna Gora je aktivno uključena u Europolove analitičke i operativne projekte, što je bilo ključno za uspjeh više policijskih operacija. U sklopu Europolovog ciklusa politika EMPACT (Evropska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kriminalnih prijetnji) u 2020, Crna Gora je jedan od predvodnika u oblasti politike vatrenog oružja, zajedno sa Španijom. Time je postala prvi partner sa Zapadnog Balkana koji je među predvodnicima neke prioritetne oblasti u okviru EMPACT-a.

U 2019. godini, SDT pokrenulo je 15 novih **finansijskih istraga** protiv 207 fizičkih i 152 pravnih lica, što se nadovezalo na 29 finansijskih istraga koje traju od 2018. godine. Pokretanje finansijske istrage paralelno s krivičnom istragom zakonski je moguće, ali ograničenja su i dalje tu. U većini slučajeva, finansijske istrage počnu prekasno i ostanu fokusirane na praćenje imovine, uglavnom s ciljem realizacije proširene konfiskacije, te stoga nisu u skladu s praksom EU i standardima FATF-a. Umjesto toga, tužilaštvo sprovodi finansijsku analizu u sklopu krivične istrage radi procjene prihoda od kriminala, ali ne na nivou dovoljnom za dokazivanje krivičnih radnji, unapređenje znanja o kriminalnim mrežama ili otkrivanje finansijskih tokova i ulaganja prljavog novca u ekonomiju. Standardne operativne procedure za sprovođenje finansijskih istraga su usvojene. Crna Gora sada ima centralizovan registar bankovnih računa, koji trenutno obuhvata samo račune u rezidentnim bankama.

Nije bilo sudskih presuda u **borbi protiv šverca cigareta** u 2019. godini. Ipak, krivični postupak je vođen u 3 krupna predmeta, uključujući 1 predmet koji obuhvata 22 osumnjičena. U drugom predmetu uhapšen je poznati pretpostavljeni švercer za kojim se tragalo 20 godina. Zaplijene nezakonitog duvana redovno vrše carine, lokalna ili centralna policija. Ukupni iznos zaplijena u 2019. godini bio je 1.719 miliona paklica cigareta, vrijednih 39 miliona eura i 1.531 kg rezanog duvana. Međutim, uprkos sve većim naporima organa za sprovođenje zakona u ovoj oblasti i poboljšanoj saradnji između crnogorske carine i EU i međunarodnih partnera, broj pokrenutih predmeta i dalje je mali, s obzirom na procijenjene razmjere krijumčarenja duvana u Crnu Goru i preko njene teritorije.

Inicijalni rezultati po pitanju **pranja novca** dalje su unaprijeđeni, što oslikava jači fokus i povećan kapacitet agencija za sprovođenje zakona u ovoj oblasti. Bile su 2 konačne presude za pranje novca u 2019, obje postignute kroz sporazume o priznanju krivice, što je dovelo do zatvorskih kazni u trajanju od 3 mjeseca u jednom i 5 mjeseci u drugom slučaju, uz novčane kazne i plaćanje naknade u iznosu do 75.000 €. Dva predmeta i dalje su bila u postupku pred sudom, uključujući poznati slučaj Atlas banke, u kojem je bivši vlasnik banke optužen za zloupotrebu položaja u aprilu 2019. godine. Sprovedeno je deset preliminarnih istraga i 7 istraga u vezi sa 122 lica, uključujući jedan predmet čija je vrijednost 25 miliona eura. Ipak, nedostaci nastavljaju da ometaju cjelokupni lanac krivičnog pravosuđa u rješavanju pitanja pranja novca.

U jednom poznatom predmetu, 2 lica osumnjičena za pranje 20 miliona eura stečenih švercom droge, koja su prvostepeno osuđena na 11 godina zatvora 2017. godine, a potom oslobođena 2018. godine odlukom Apelacionog suda, dobila su sporove protiv države u septembru 2019. zbog nezakonitog pritvora. Stekli su pravo na naknadu od 152.000 €.

Porastao je broj sudskih postupaka za **povraćaj imovine**, kao i predmetni iznos. Međutim, privremeni nalozi za oduzimanje izrečeni su u svega 6 predmeta u 2019, u pogledu 120 lica, za 4 miliona eura i jedan broj nekretnina. U izuzetno medijski praćenom predmetu korupcije koji uključuje bivšeg predsjednika države, konfiskovane su krupne nekretnine i zemljišni posjedi. Generalno, zbog ograničenog obima finansijskih istraga, iznos zaplijenjene i konfiskovane imovine još nije na očekivanom nivou. Konfiskacija imovine jednake vrijednosti, kada se sâm prihod od kriminalnih radnji ne može pronaći, ne postoji u crnogorskoj praksi. Nema nacionalnog i standardizovanog sistema za prikupljanje statističkih podataka o zamrznutoj, zaplijenjenoj i konfiskovanoj imovini, uključujući njenu procijenjenu vrijednost.

U 2019. godini, Kancelarija za povraćaj imovine (ARO) primila je 37 zahtjeva za verifikaciju 137 fizičkih i 23 pravna lica. Oko 103 zahtjeva za verifikaciju 217 fizičkih i 80 pravnih lica prosljeđena su inostranim organima.

U **borbi protiv trgovine ljudima**, rezultati su dodatno konsolidovani u 2019. godini, što oslikava usmjereniji i još bolje koordinisani pristup otkrivanju krivičnih djela trgovine ljudima. Crna Gora je imala 11 slučajeva trgovine ljudima u 2019, u različitim fazama postupka, uključujući 3 slučaja trgovine u sklopu organizovane kriminalne grupe. Tri slučaja su podrazumijevala seksualno iskorišćavanje, a u 2 slučaja žrtve su bile žene. Jedna konačna presuda izrečena je u novembru 2019. godine, što je dovelo do teških zatvorskih kazni bez presedana. Dva predmeta bila su u postupku pred sudom. U januaru 2020, crnogorska policija otkrila je mrežu trgovine ljudima s Tajvana, što je dovelo do hapšenja 93 lica, u sklopu najvećeg zabilježenog slučaja trgovine ljudima na Zapadnom Balkanu.

Osnažen je institucionalni kapacitet za rješavanje pitanja trgovine ljudima, pod vođstvom multidisciplinarnog organa koji je pratio implementaciju strategije za borbu protiv trgovine ljudima. Više državno tužilaštvo u Podgorici nastavlja da nadzire predmete nižih instanci koji bi mogli imati elemente trgovine ljudima. Ministarstvo unutrašnjih poslova formiralo je sektor zadužen za identifikaciju i upućivanje žrtava. Šesnaest kontaktnih tačaka za identifikaciju žrtava postavljeno je pri lokalnim policijskim jedinicama i obučeno. Pokrenuta je kampanja podizanja svijesti u javnosti, uključujući TV spot o rizicima od trgovine ljudima. Dvanaest NVO-a dobija državne grantove za aktivnosti sprečavanja i zaštite, dok jedna NVO održava non-stop SOS liniju koja se finansira iz državnih sredstava.

Osnažen je institucionalni kapacitet na polju **računarskog kriminala**. To je dovelo do uspona od 50% u broju pokrenutih predmeta (111 preliminarnih istraga i 4 istrage pokrenute za širok spektar računarskih prekršaja, poput onlajn prevare, hakovanja, iznude, prodaje krivotvorene

robe, ucjene, govora mržnje, dječje pornografije). Ipak, broj osoblja u predmetnoj policijskoj jedinici i dalje je nedovoljan.

U oblasti **trgovine oružjem**, Crna Gora je zaplijenila 990 komada oružja u 2019, od čega 514 komada vatrenog oružja. Vlada je nastavila s implementacijom Akcionog plana za nelegalnu trgovinu oružjem između EU i regiona Jugoistočne Evrope (2015-2019). Kontaktna tačka za vatreno oružje je uspostavljena i funkcionise. Sastoji se od tima policijskih službenika iz različitih službi, propisno obučenih i opremljenih prije formalnog zaduženja. Ovaj tim je zadužen za prikupljanje podataka, analizu i razmjenu u sklopu Europolovih projekata, kao i s Centrom za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi.

Saradnja u oblasti narkotika

Nije bilo praćenja rješavanja nedostataka nacionalnog sistema za informacije o drogama, u skladu sa standardima EU. Nacionalna opservatorija za droge (Jedinica za droge) i dalje ima nedostatak kadrovskih resursa, ograničenu budžetsku autonomiju i ne ispunjava u dovoljnoj mjeri svoju koordinacionu funkciju. Crna Gora je pripremila nacionalni izvještaj o drogama prvi put u 5 godina. Ipak, uprkos dobrim tehničkim i naučnim kapacitetima u forenzičkoj laboratoriji i drugim institucijama koje se bave pitanjima u vezi narkotika, prikupljanje podataka o drogama i dalje je fragmentirano i ne oslanja se na protokole usklađene sa standardima EMCDDA. Nacionalni sistem ranog upozorenja (NEWS) nije u potpunosti funkcionalan. Još se nisu uzele u obzir preporuke iz izvještaja EMCDDA iz jula 2018. godine.

Što se tiče aspekta sprovođenja zakona, policija ima dvije jedinice zadužene za krivična djela povezana s narkoticima – jednu za sitnije prekršaje trgovine drogom, a drugu za organizovano krijumčarenje narkotika. Druga se sastoji od samo 8 članova, uprkos činjenici da krijumčarenje narkotika predstavlja glavnu djelatnost crnogorskih kriminalnih grupa. Ova jedinica nema direktan pristup međunarodnim kanalima komunikacije poput SIENA.

Nadležni organi su zaplijenili 2,4 tone narkotika u 2019. godini, od čega 2,2 tone marihuane. Zaplijene kokaina porasle su za 250%, a zaplijene heroina za 1.300%, u poređenju s prethodnom godinom, što ilustruje međunarodne trendove. Pored toga, 39 kg kokaina i jedna tona marihuane zaplijenjeno je u inostranstvu, kao rezultat međunarodnih istraga. Crna Gora je učestvovala u 4 policijske operacije koje su obuhvatale više zemalja, uključujući Austriju, Sloveniju, Hrvatsku, Italiju, Njemačku, Francusku, SAD, Australiju, Albaniju i Srbiju.

Broj istraženih slučajeva u vezi narkotika u Crnoj Gori nastavio je da raste tokom 2019, čime je konsolidovan trend iz prethodnih godina. Broj istraga krijumčarenja narkotika porastao je na 155 u 2019. godini, od čega je pet kvalifikovano kao organizovani kriminal, a 150 kao teški kriminal. Jedanaest istraga vođeno je uz međunarodnu saradnju, što je porast od 175% u poređenju s 2018, koje su dovele do određenog broja uspješnih i medijski ispraćenih operacija. U krupnoj međunarodnoj policijskoj operaciji sprovedenoj u februaru 2020, zaplijenjeno je 5,7 tona kokaina, a uhapšeno je 7 članova posade, uključujući 4 crnogorska državljanina, na brodu koji je plovio od Venecuele do Grčke. Ova operacija bila je rezultat saradnje između Ujedinjenog Kraljevstva, Srbije, Holandije, među ostalim partnerima, a zasnivala se na obavještajnim podacima koje je dostavila crnogorska policija. Još jedna kompleksna međunarodna istraga, koju je vodila Crna Gora uz podršku Eurola, a koja je uključivala agencije za sprovođenje zakona iz Austrije, Hrvatske, Francuske, Portugala, Srbije i Slovenije, ozbiljno je poremetila jednu od krijumčarskih ruta od Centralne Amerike do Evrope. Osam lica uhapšeno je u martu 2020. u nekoliko zemalja, nakon što je izvršen pretres 20 lokacija. U još jednom poznatom slučaju, njemačka policija je u luci Hamburg zaplijenila pola tone kokaina s broda koji je plovio pod crnogorskom zastavom i bio u vlasništvu „Barske plovidbe“, državne kompanije. Akciju je sprovedla crnogorska policija s kolegama iz SAD, Njemačke i nekoliko drugih evropskih zemalja.

Sud je izrekao 37 konačnih presuda za krijumčarenje narkotika u vezi s organizovanim kriminalom u 2019, uključujući 34 na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Izrečeno je stotinu dvadeset i šest konačnih presuda za trgovinu drogom koja se povezuje s teškim kriminalom, od čega 73 na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Ukupni iznos naplaćenih kazni i penala bio je 178.000 €. U slučajevima teškog kriminala, finansijske istrage, zaplijene i konfiskacije prihoda od krivičnih djela povezanih s narkoticima bile su rijetke. Nije riješen problem nedostatka adekvatnog prostora za skladištenje zaplijenjenih narkotika i prekursora prije uništavanja.

Borba protiv terorizma, anti-radikalizacija

U novembru 2019, Crna Gora i EU potpisale su Aranžman za implementaciju Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan (2019-2020).

Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama čeka na izmjene i dopune radi usklađivanja s evropskim standardima za sprečavanje finansiranja terorizma. Zakon o kritičnoj infrastrukturi usvojen je u oktobru 2019, ali ga je potrebno dopuniti sekundarnim zakonodavstvom kojim bi se identifikovao spisak infrastrukturne koja se smatra kritičnom za državnu bezbjednost. Strategija suzbijanja nasilnog ekstremizma i povezani akcioni plan usvojeni su u februaru 2020. godine. Crna Gora tek treba da usvoji Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, koja je istekla 2018.

Prijetnje od terorizma i nasilnog ekstremizma bile su relativno niske u zemlji. U maju 2019. je uspostavljen multidisciplinarni mehanizam, koji se sastoji od predstavnika Ministarstava rada, zdravlja, obrazovanja, socijalnog staranja, unutrašnjih poslova, policije, lokalnih organa, kao i NVO-a, s ciljem praćenja pojedinačnih slučajeva gdje postoji rizik od radikalizacije koja vodi do nasilnog ekstremizma i terorizma, te predlaganja adekvatnih odgovora. Uspostavljena je dežurna linija za prijavljivanje rizika od nasilnog ekstremizma. Zatvorski radnici su obučeni o preventivnom radu. Izrađena je procjena rizika za prepoznavanje radikalizovanih zatvorenika i onih kojima prijeti rizik od radikalizacije. Opređijeljeni su resursi za vjersko savjetovanje zatvorenika.

Crna Gora nastavlja blisko da saraduje s Interpolom i Europolom i da doprinosi Procjeni rizika i analizi opasnosti od terorizma za Zapadni Balkan. Crna Gora aktivno učestvuje u implementaciji Inicijative Zapadnog Balkana za borbu protiv terorizma (WBCTi). Započeta je saradnja s Europolovom jedinicom za internet (IRU) koja se bavi terorističkim sadržajem na internetu.