

Non-pejper o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru

maj 2022. godine

1. Uvod i rezime

U skladu sa pregovaračkim okvirom za pristupne pregovore EU sa Crnom Gorom, svrha ovog non-pejpera je da Evropska komisija predstavi Savjetu pregled napretka Crne Gore u okviru poglavlja "Pravosuđe i temeljna prava" (23) i "Pravda, sloboda i bezbjednost" (24) u periodu od Izvještaja o Crnoj Gori iz oktobra 2021. Izvještajni period, stoga, pokriva dešavanja od juna 2021. do aprila 2022. godine. Ovaj non-pejper je zasnovan na izvještajima i prilogima Crne Gore za Pododbor EU-Crna Gora za pravdu, slobodu i bezbjednost iz februara 2022. godine. Korišćen je niz drugih izvora, uključujući priloge država članica EU, peer review i ekspertske misije na daljinuu koje uključuju eksperti iz zemalja članica EU, izveštaje projekata koje finansira EU, međunarodnih partnera i organizacija civilnog društva.

Prioritet za dalji ukupni napredak u pristupnim pregovorima je **ispunjavanje privremenih mjerila iz poglavlja 23 i 24**. Kako je predviđeno revidiranom metodologijom proširenja, ne bi trebalo zatvarati dalja poglavlja prije nego što Crna Gora postigne ovaj cilj. U cilju informisanja o pripremi sljedeće Međuvladine konferencije (MVK) sa Crnom Gorom, ovaj dokument daje pregled ukupnog stanja i identifikuje neriješena pitanja po kojima Crna Gora mora napredovati da bi ispunila privremena mjerila za poglavlja 23 i 24 .

U izvještajnom periodu Crna Gora je nastavila sa realizacijom akcionih planova za poglavlja 23 i 24 i drugih strateških dokumenata u oblasti vladavine prava. Radila je na rješavanju pitanja istaknutih u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu i na Međuvladinoj konferenciji održanoj u decembru 2021. godine, uključujući kritične oblasti slobode izražavanja i slobode medija, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i potrebe očuvanja ranijih dostignuća na polju reforme pravosuđa. Rad je, očigledno, intenziviran nakon dugo očekivanog završetka imenovanja u administrativnoj strukturi u oblasti vladavine prava. Jači fokus je **na prioritnim oblastima i kvalitetnije izvještavanje** .

Iako ostaje da se adresiraju ključne preporuke iz Izvještaja o Crnoj Gori za 2021. godinu, u **poglavljju 23** su se desili određeni pozitivni pomaci, uključujući određena imenovanja u pravosuđu. Sudski savjet je 7. marta izabrao jedanaest sudija Vrhovnog suda i šest sudija Apelacionog suda. Ovim imenovanjima je ponovo uspostavljen kvorum za održavanje Skupštine Vrhovnog suda, tako da Sud sada može izabrati kandidata za predsjednika Vrhovnog suda i predložiti svog člana Sudskom savjetu. Imenovanje pet novih netužilačkih članova Tužilačkog savjeta od strane Parlamenta u decembru 2021. godine omogućilo mu je da nastavi sa radom i da u februaru 2022. imenuje novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, kao i novog Glavnog specijalnog tužioca u martu 2022. godine.

Međutim, još uvijek je na čekanju određeni broj imenovanja za koja je potrebna parlamentarna većina, uključujući članove Sudskog savjeta, stalnog vrhovnog državnog tužioca i troje sudija Ustavnog suda . Ovaj proces mora obezbijediti imenovanje pojedinaca koji su sposobni da djeluju **nezavisno i bez političkog uticaja na osnovu zasluga**.

Zakonske izmjene koje su bitne za uspjeh reformi u oblasti vladavine prava moraju biti pripremljene u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom. Njihova dosljedna i nedvosmislena primjena je od suštinskog značaja za obezbjeđivanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa. Kako bi se izbjeglo poništavanje ranijih dostignuća u oblasti reforme pravosuđa, sve preostale **preporuke Venecijanske**

komisije i Grupe država protiv korupcije (GRECO) moraju biti adresirane u suštini, nakon širokog i inkluzivnog procesa konsultacija. Ovo uključuje obezbjeđivanje efektivne nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa, te potpunu i nedvosmislenu primjenu relevantnog ustavnog i zakonskog okvira. Još uvijek se čeka usvajanje nove strategije za **racionalizaciju pravosudne mreže, kao i implementacija IKT strategije za pravosuđe**. U oblasti **postupanja sa ratnim zločinima**, Crna Gora je nastavila sa implementacijom strategije procesuiranja ratnih zločina, te je imala dobru pravosudnu saradnju sa susjednim zemljama i sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove (IRMCT). Međutim, i dalje su ostale određene zakonske i praktične prepreke za efikasno istraživanje, krivično gonjenje, suđenje i kažnjavanje ratnih zločina u skladu sa međunarodnim standardima, uključujući poštovanje specifičnih zahtjeva u pogledu dokazivanja na suđenjima za ratne zločine, zaštitu svjedoka i nedovoljne kapacitete u tužilaštvu i pravosuđu. Još uvijek izostaju opipljivi rezultati u krivičnim istragama na konkretnim slučajevima.

Što se tiče **slobode medija i slobode izražavanja**, pravni okvir je dodatno izmijenjen kako bi se ojačala efikasna **zaštita novinara i drugih medijskih radnika**. Međutim, još uvijek nije osigurano puno i efikasno sudsko praćenje napada i prijetnji, uključujući stare slučajeve. Javni **emiter RTCG** je uveo pluralističku uređivačku politiku od imenovanja novog Savjeta i uprave. I dalje su potrebni dalji kontinuirani naponi kako bi se osiguralo da javni emiter RTCG poštuje najviše standarde nezavisnosti i profesionalizma. Nastavljen je rad na reviziji **pravnog i političkog okvira u oblasti medija**, uključujući i pripremu nacrtu medijske strategije, koja bi mogla omogućiti širok i inkluzivan dijalog sa medijskim akterima.

Naponi na **sprječavanju korupcije** su nastavljeni da se poboljšavaju, i to kroz pozitivan trend u radu **Agencije za sprječavanje korupcije**. Međutim, nedostaci ostaju pogledu donošenja odluka, a i opipljive rezultate i povjerenje javnosti u Agenciju potrebno je ojačati obezbjeđivanjem njenog integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti, u skladu s preporukama peer review misija iz 2019. i 2021. godine. U septembru 2021. Vlada je usvojila **etički kodeks za predstavnike najviših nivoa izvršne vlasti**. Međutim, Zakon o Vladi čeka usvajanje u Skupštini.

Crna Gora još uvijek mora unaprijediti svoje **rezultate** u istragama, optužnicama i sudskim odlukama u borbi protiv korupcije i korupcije na visokom nivou, u cilju uspostavljanja kredibilnog i efikasnog odgovora pravosuđa. Ovo će zahtijevati odvratajuću i dosljedniju politiku sankcionisanja, kao i reviziju politike kaznene politike u pogledu korištenja sporazuma o priznanju krivice.

U **poglavlju 24** adresirane su neke od ključnih preporuka iz Izvještaja o Crnoj Gori za 2021. godinu. Organi za sprovođenje zakona uspostavili su **interoperabilne baze podataka**. U skladu sa ustavnim načelima, ukinuta je upotreba nekih **posebnih istražnih mjera**, koje su suspendovane odlukom Ustavnog suda 2018. godine. Zakonske izmjene uvele su mjere zaštite od političkog uticaja na imenovanje ili razrješenje direktora policije. Administrativni **okvir u oblasti vatrenog oružja** se postepeno unaprjeđuje. Usvojen je Zakon o obradi podataka o putnicima u vazдушnom saobraćaju u cilju sprječavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih dela (**PNR**), kao i nova Strategija za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma.

Broj pravosnažnih presuda iz oblasti **borbe protiv organizovanog kriminala** nastavio je da raste, kao i broj uhapšenih članova kriminalnih grupa. Crna Gora dostigla **još jedan rekord u zaplijeni droge**. U oblasti **trgovine ljudima**, više predmeta je bilo na čekanju na sudovima i više pravosnažnih presuda. Broj pravosnažnih presuda za **šverc duvana i pranje novca**, međutim, ostao je nizak. Osim toga, preporuka za jačanje odgovora sistema krivičnog pravosuđa **na organizovani kriminal**, i upućivanje na dugo trajanje suđenja i čestim odgađanjima u predmetima organizovanog kriminala, nije

praćeno. Upotreba sporazuma o priznanju krivice i dalje je bila rasprostranjena u slučajevima organizovanog i teškog kriminala, prilikom izricanja kazni, novčanih kazni i konfiskacije imovine neproporcionalno niskim u poređenju sa težinom zločina.

Crna Gora je nastavila da razvija svoju odličnu **međunarodnu policijsku saradnju**, uključujući i u okviru **Evropske multidisciplinarnе platforme protiv prijetnji od kriminala (EMPACT)**. Po prvi put je pokrenut **Zajednički istražni tim** sa trećom zemljom.

U decembru 2021. godine, Crna Gora je produžila produžila rok svog programa investitorskog državljanstva do kraja 2022. godine, u skladu sa preporukama iz Izvještaja o Crnoj Gori za 2021. i Četvrtog izvještaj u okviru Mehanizma suspenzije viza.

U oblasti azila, Crna Gora je preduzela korake da ograniči **vrijeme obrade određivanja izbjegličkog statusa** na redovne rokove i potpisala Zajedničku mapu puta za saradnju sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu (danas Agencija za azil EU). Međutim, **the kapacitet za prijem** tražilaca azila ostaje ograničen. Saradnja sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu (Frontex) nastavila je da donosi opipljive koristi za nadzor granice i prenos dobrih praksi, iako Crna Gora i dalje mora rješavati trajne izazove koji su povezani sa nedovoljnim brojem službenika i opreme za upravljanje granicom.

2. Detaljan pregled

2.1. Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava

Sudstvo

Realizacija Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 je u toku i formiran je Savjet za praćenje u novembru 2021. godine. Akcioni plan za implementaciju Strategije 2021-2022 usvojen je u decembru 2022. godine.

Nakon proglašenja Tužilačkog savjeta u avgustu 2021. godine, Savjet nije održao nijednu sjednicu do početka 2022. godine zbog nepotpunog sastava. U decembru 2021. godine, Skupština je imenovala pet netužilačkih članova Tužilačkog savjeta iz reda eminentnih pravnika, među kojima i jednog predstavnika nevladinih organizacija (NVO). To je omogućilo Savjetu da ponovo počne s radom, a Tužilački savjet je u februaru 2022. godine jednoglasno imenovao novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca iz reda tužilaca kako je Venecijanska komisija preporučila kao prelazni aranžman u svom Mišljenju iz 2021. godine o revidiranom nacrtu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu. Međutim, još uvijek se čeka imenovanje stalnog vrhovnog državnog tužioca, za šta je potrebna većina u Parlamentu.

U februaru 2022. godine Tužilački savjet je prekinuo mandat glavnom specijalnom tužiocu i još devet tužilaca zbog ispunjenja uslova za odlazak u penziju. Savjet je na istoj sjednici odlučilo i da raspiše javni poziv za izbor novog glavnog specijalnog tužioca.

Ostala ključna imenovanja sudija, takođe, su još uvijek na čekanju zbog nedostatka potrebne većine u Skupštini, posebno nesudskih članova Sudskog savjeta i troje sudija Ustavnog suda. Još uvijek se čeka implementacija ključnih ustavnih amandmana u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, GRECO-a i drugim evropskim standardima. Ovo uključuje neizvršeno usvajanje relevantnog sprovedbenog zakonodavstva. Preporuke Venecijanske komisije iz 2021. o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu još uvijek treba u potpunosti riješiti, uključujući i imenovanje laika dvotrećinskom većinom Tužilačkog savjeta, kako bi se umanjili rizici od pretjeranog političkog uticaja na Savjet. Ovo se posebno odnosi na preporuku Venecijanske komisije da jednog ili više članova - laika imenuje pravna zajednica (koju zastupa advokatska komora) i akademska zajednica (koju predstavlja skup dekana univerziteta), pored laika imenovanog od strane nevladinih organizacija. Obezbjedivanje efektivne nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa, uključujući potpunu i nedvosmisleni primjenu relevantnog ustavnog i zakonskog okvira u skladu sa evropskim standardima,

ostaje na čekanju. Revizija 'Zakona o Sudskom savjetu i sudijama' je u toku, posebno u cilju rješavanja kriterijuma za imenovanje, unapređenje i stručno ocjenjivanje sudija.

Sudski savjet nastavlja sa radom u nepotpunom sastavu. Nakon ostavke jednog člana u martu 2022. godine (imenovan za glavnog specijalnog tužioca), ostavke jedne sudije Vrhovnog suda u avgustu 2021. godine i ostavke njegovog predsjednika 2019. godine, od deset članova, sadašnja struktura Savjeta je: tri zastupnika -člana, dvoje sudija i vd predsjednika Vrhovnog suda. U januaru 2022. godine, premijer je preuzeo ulogu vd ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava, ali nije učestvovao u radu Sudskog savjeta kao član po službenoj dužnosti u ovom svojstvu. To implicira da u praksi Sudski savjet nije u mogućnosti da donosi odluke za koje je potrebna dvotrećinska većina, kao što je imenovanje predsjednika Vrhovnog suda.

Nakon penzionisanja zamjenika predsjednika Vrhovnog suda u avgustu 2021. godine, Savjet je u septembru 2021. godine imenovao vršioca dužnosti predsjednika Vrhovnog suda na funkciju člana Sudskog savjeta. Nakon isteka mandata prethodnog sastava Sudskog savjeta sredinom 2018. godine nastavlja da se primjenjuje privremeni mehanizam protiv zastoja uveden 2018, koji omogućava produženje mandata za četiri nesudska člana do izbora novih. Tri vansudska člana Sudskog savjeta trenutno su u osmoj godini mandata, iako je ustavom mandat ograničen na četiri godine. Od 2018. godine raspisana su samo tri javna poziva za izbor nesudskih članova Sudskog savjeta.

Nakon ostavke jednog od članova u januaru 2022. godine, Ustavni sud trenutno radi sa četiri od sedam sudija, što u praksi znači da je za donošenje odluka potrebna jednoglasnost.

Zakonom o budžetu za 2022. godinu po prvi put je uspostavljen sistem raspodjele finansijskih sredstava po sudovima i tužilaštvima pojedinačno. Finansijsko upravljanje zasnovano na rezultatima u pravosuđu se postepeno uvodi u tokove, uz redovne korake koji se preduzimaju od 2020. Godine 2021. nekoliko internih finansijskih procedura/regulacija je revidirano i kodifikovano. Međutim, administrativni kapaciteti i sudskog i tužilačkog savjeta tek treba da se unaprijede. To uključuje strateško planiranje, planiranje budžeta i ljudskih resursa i upravljanje, te javnu komunikaciju. Ukupni nivoi resursa ne odgovaraju ciljevima učinka sudstva. Metodologija i alati za finansijsko upravljanje i kontrolu zasnovano na učinku tek treba da budu uspostavljeni. Ključni indikatori učinka u sudovima i tužilaštvima i metodologija za finansijsko upravljanje zasnovano na učinku se razvijaju i upravljaju na nivou osnovnih sudova.

Nezavisnost i nepristrasnost

Pravni okvir koji garantuje nezavisnost pravosuđa je uspostavljen, međutim, pravosuđe je i dalje podložno političkom uplitanju. Preporuke GRECO-a za jačanje nezavisnosti **Sudskog savjeta** od neprikladnog političkog uticaja, na primjer, ukidanjem učešća ministra pravde po službenoj dužnosti, tek treba da se implementiraju.

Izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu koje su stupile na snagu u junu 2021. godine nisu odgovorile na preporuke Venecijanske komisije iz 2021. o smanjenju rizika od politizacije **Tužilačkog savjeta**.

Sudski savjet je u junu 2021. godine raspisao četvrti javni poziv za izbor predsjednika Vrhovnog suda. Sudski savjet je u avgustu 2021. godine objavio da dva kandidata ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor. U skladu sa zakonom utvrđenom procedurom, predložena lista kandidata upućena je Opštoj sjednici Vrhovnog suda Crne Gore. Međutim, zbog svog nepotpunog sastava u to vrijeme, Vrhovni sud nije bio u mogućnosti da sazove Opću sjednicu i da izabere kandidata za predsjednika Vrhovnog suda.

Sudski savjet je u martu 2022. godine izabrao 11 sudija Vrhovnog suda. Ovim imenovanjima, Sud je ponovo stekao potreban kvorum za sazivanje Opšte sjednice Vrhovnog suda i sada može predložiti svog člana u Sudski savjet. Kandidati za funkciju predsjednika Vrhovnog suda nisu dobili potrebnu podršku na Opštoj sjednici od 17. marta. Sada se očekuje da Sudski savjet ponovo objavi poziv za ovu funkciju.

Sudski savjet je u martu 2022. godine imenovao i šest sudija Apelacionog suda.

Crna Gora nastavlja sa raspisivanjem javnih oglasa za sudije i tužioce na nacionalnom nivou. Plan Sudskog savjeta o upražnjenim sudijskim pozicijama 2020-2022 mijenjan je nekoliko puta tokom 2021. godine, u svjetlu velikog broja ostavki i penzionisanja. Za rješavanje postojećih upražnjenih mjesta, Sudski savjet je tokom 2021. godine raspisao više javnih poziva za izbor predsjednika različitih sudova. Međutim, samo jedan od ovih javnih oglasa je doveo do izbora i to za predsjednika Osnovnog suda u Plavu.

Tumačenje zakonskih uslova za starosnu penziju sudija i tužilaca je sporno, nakon što je Zakonom o penzijskom osiguranju iz 2020. godine smanjena opšta starosna granica za pravo na penziju, odstupajući od odredbi opšteg zakona o radu. Sudski savjet je u avgustu 2021. godine donio odluku o proglašenju prestanka mandata za 23 sudije po osnovu ispunjenih uslova za odlazak u starosnu penziju. Od ovih 23, 11 sudija pokrenulo je postupke pred Ustavnim i Upravnim sudovima, osporavajući odluku Sudskog savjeta. Postupci pred Ustavnim i Upravnim sudovima su u toku.

U julu 2021. godine iznijet je prijedlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore, po javnom pozivu iz juna 2021. godine upućen Skupštini. U 2021. godini završen je postupak izbora za deset šefova tužilaštava, dok je imenovanje šefa Osnovnog tužilaštva u Podgorici suspendovano – i tek treba da bude završeno – nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu.

Oba savjeta treba da vrše redovne ocjene sudija i tužilaca. Sudski savjet je izmijenio pravila ocjenjivanja sudija u avgustu i oktobru 2021. godine. U 2021. Godini, osam državnih tužilaca ocjenjivano je po redovnom postupku ocjenjivanja, i ni jedan sudija.

Ministarstvo pravde preispituje zakonski okvir za unaprjeđenje sistema etičke i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, mehanizama za imenovanje sudija i predsjednika sudova, kao i njihovog stručnog ocjenjivanja, kako bi se ojačala objektivnost, proporcionalnost i efikasnost pravila, i obezbijedila njihova efikasna primjena.

Odgovornost

Promovisanje i sprovođenje etike i standarda profesionalnog ponašanja sudija i tužilaca ostaje izazov. Postoje ograničeni rezultati i nedostatak proaktivnosti oba savjeta.

Pravni okvir za disciplinske i etičke postupke za sudije je u fazi revizije. Potrebna su dalja poboljšanja i efikasno sprovođenje pravosudnog inspekcijskog sistema, uključujući temeljitije i nenajavljene inspekcije.

U 2021. Godini, pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta pokrenuta su četiri disciplinska postupka. Sva četiri su okončana, u jednom predmetu utvrđen je prekršaj i izrečena sankcija umanjenja plate za 40%, dok su u tri slučaja optužbe odbačene kao neosnovane. Tokom 2021. godine nije bilo postupaka za razrješenje sudija.

Etička komisija Sudskog savjeta nije obavljala svoje dužnosti u periodu od avgusta 2021. do marta 2022. godine, zbog nepotpunog sastava. Opšta sjednica Vrhovnog suda u martu 2022. godine imenovala je jednog od svojih članova u Etičku komisiju Sudskog savjeta, čime su stvoreni uslovi da Komisija nastavi sa radom. U 2021. godini pokrenuto je 14 postupaka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija. Takođe, Etička komisija Sudskog savjeta zaprimila je četiri zahtjeva za mišljenje. Sveukupno, 2021. godine, Komisija je donijela devet odluka i dva mišljenja. U 2021. godini nije utvrđeno kršenje Etičkog kodeksa za sudije. Zakon ne predviđa pravni lijek protiv odluka Komisije. U jednom slučaju, Disciplinska komisija Sudskog savjeta je odbila prijedlog Etičke komisije za disciplinsko kažnjavanje sudije.

U 2021. godini pred **Etičkom komisijom Tužilačkog savjeta bilo je na čekanju deset inicijativa**, uključujući i jednu iz 2020. godine. U dva slučaja Komisija je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca, dok su tri inicijative ocijenjene neosnovanim. Takođe, 2021. godine pokrenuta su dva disciplinska postupka pred **Disciplinskom komisijom Tužilačkog savjeta**. U jednom slučaju Komisija je utvrdila kršenje disciplinskih pravila i izrekla sankciju umanjenja plate za 20% na tri mjeseca.

Etičko -disciplinske komisije Tužilačkog savjeta još nisu formirane od novog sastava Tužilačkog savjeta u avgustu 2021. godine.

Pristup Etičkih komisija Sudskog i Tužilačkog savjeta rješavanju predmeta još uvijek nije dovoljno efikasan i dosljedan.

U 2021. godini pravosudni inspektori Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava izvršili su nadzor nad radom 21 suda, 7 državnih tužilaštava, 53 notara i 28 javnih izvršitelja. U sudovima i tužilaštvima nisu utvrđene nepravilnosti, dok su u dvije notarske kancelarije utvrđene dvije nepravilnosti. U januaru 2022. primljena su dva nova inspektora; međutim, kapacitet Ministarstva u ovoj oblasti još uvijek zahtijeva značajno jačanje. Aktom o sistematizaciji Ministarstva je predviđeno povećanje broja pravosudnih inspektora na pet.

Efikasnost i profesionalnost

U 2021. godini, 118.568 predmeta (2020: 139.560) bilo je u radu pred crnogorskim sudovima, od čega 84.143 nova predmeta (2020: 80.723). Riješeno je oko 80.485 predmeta (2020: 83.206), a na kraju 2021. godine pred crnogorskim sudovima je bilo 37.963 predmeta. Broj slučajeva starijih od 3 godine iznosio je 3794 na kraju 2021. (2020: 3,036). Vrijeme rješavanja, odnosno prosječno vrijeme od podnošenja do odluke, iznosilo je 158 dana u osnovnim sudskim predmetima (2020.: 150), 197 za privredne predmete (2020.: 148) i 538 dana pred Upravnim sudom (2020.: 438). Što se tiče izvršenja, zaostatak neriješenih predmeta izvršenja pred sudovima se smanjio. Krajem 2021. godine bilo je neriješeno oko 760 predmeta (150.000 u 2016.). U 2021. kancelarijama izvršitelja je podneseno 76.779 predmeta (2020.: 66.085), a na kraju godine 47.217 predmeta (2020.: 43.569).

Ustavni sud je u 2021. godini imao 1 344 novih predmeta i riješio 1 498 neriješenih predmeta. Trenutni zaostatak je od oko 3 212 predmeta; Od toga je 2 967 (oko 92%) u postupku po ustavnim tužbama zbog kršenja ljudskih prava. Štaviše, postoji 123 zakona i 127 podzakonskih akata koje je usvojila Skupština u fazi čekanja na ocjenu ustavnosti. Trenutno, stručnoj službu suda čine 4 sudije i 34 službenika – procjenjuje se da je to oko 60% sistematizovanih radnih mjesta.

Budžet koji se izdvaja za rad Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije u 2022. godini, je ispod zakonskog minimuma, kao i 2021. godine.

Ipak, postoji kontinuirano poboljšanje ukupnog funkcionisanja Centra i službenika. Međutim, njegovi administrativni, upravljački, strateški kapaciteti planiranja, komunikacije i upravljanja finansijama tek treba da se poboljšaju. Početkom 2021. godine u Centru je bilo 16 državnih službenika i namještenika, dok je na kraju 2021. godine bilo 14 službenika.

Rezultati Izvještaja o evropskoj pravosudnoj obuci za 2021. godinu pokazali su da je Crna Gora u 2020. godini imala najveći procenat sudija koji učestvuju u kontinuiranoj obuci iz zakonodavstva EU među svim zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima, od skoro 20%.

Važno je uspostaviti redovnu saradnju i češću komunikaciju između Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, te Sudskog i Tužilačkog savjeta. Organizacija sastanaka predstavnika ovih institucija u decembru 2021. je korak u pravom smjeru.

U 2021. godini, dosadašnji program obuke u pravosuđu zamijenjen je sveobuhvatnom procjenom potreba za obukom (PPO) koju je sproveo Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, nakon čega je izrađen Opšti godišnji program obuke za 2022. godinu. Neophodni su naponi da se uključi više sudija i tužilaca u proces PPO i da se dalje unapredi praksa pružanja obuke i evaluacije. PPO treba da uzme u obzir multidisciplinarnu i praktičnu prirodu pravosudne obuke, koja je u osnovi namijenjena prenošenju profesionalnih tehnika i vrijednosti komplementarnih pravnom obrazovanju. Centar mora razviti kapacitete za sprovođenje procjene potreba za obukom u vezi sa poštovanjem standarda vladavine prava i primjenom pravnih tekovina EU, te osmišljavanje i implementaciju odgovarajućih aktivnosti obuke.

Implementacija Zakona o alternativnom rješavanju sporova počela je u avgustu 2020. godine kojim je uspostavljena obavezna medijacija u oblasti porodičnog prava. U 2021. godini sistem alternativnih

sporova je nastavio da se širi, sa 1304 postignuta poravnanja (u poređenju sa 1269 u 2020.). U 2021. godini bilo je 6106 prijedloga za medijaciju koji su prethodili parnicama (2020: 1540).

Nije bilo pomaka u pogledu implementacije preporuka iz analize o racionalizaciji mreže sudova koju je Vlada usvojila u oktobru 2020. godine. Čeka se implementacija IKT strategije i Programa razvoja pravosuđa 2021-2023.

Rješavanje predmeta ratnih zločina na nacionalnom nivou

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoju strategiju procesuiranja ratnih zločina, ali sa ograničenim rezultatima. Specijalno tužilaštvo je tokom 2021. godine provelo preliminarne istrage u sedam predmeta ratnih zločina počinjenih na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. U jednom slučaju, koji se odnosi na zahtjev Bosne i Hercegovine za uzajamnu pravnu pomoć u vezi sa jednim lilem, nadležni su utvrdili da postoji osnovana sumnja u krivično djelo. Još jedna istraga je zatvorena zbog nedostatka osnova za krivično gonjenje, a rad na pet slučajeva se nastavlja.

Crna Gora je nastavila dobru saradnju sa susjednim zemljama, a Specijalno državno tužilaštvo je 2021. godine postupilo po deset zamolnica, kao i po pet zamolnica iz 2020. godine. Dobra saradnja je nastavljena i sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove (IRMCT). U skladu sa njegovim preporukama, u pripremi su izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku kako bi se proaktivno riješile pravne i praktične prepreke za efikasno istragu, procesuiranje, suđenje i kažnjavanje ratnih zločina u skladu sa međunarodnim standardima. U toku je rad na zakonskim promjenama koje bi Crnoj Gori omogućile da efikasno istražuje i procesuirala konflikte u vezi sa slučajevima seksualnog nasilja.

Viši sud u Podgorici je u oktobru 2021. godine potvrdio optužnicu protiv osumnjičenog i suđenje je u toku.

Ministar vanjskih poslova je u oktobru 2021. godine prisustvovao obilježavanju 30. godišnjice logora Morinj.

Borba protiv korupcije

Crna Gora priprema novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnim radnjama („Zakon o oduzimanju“) kako bi se pozabavila preporukama peer review misija sprovedenih 2019. i 2021. godine. Njegovo usvajanje i implementacija omogućiće rješavanje problema ključnih nedostataka u primjeni zakonskog okvira u oblasti prevencije korupcije.

Svi nedostaci u postojećem zakonskom okviru o finansiranju političkih partija, uključujući i one identifikovane u preporukama OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), tek treba da se otklone.

Sprječavanje korupcije

Kapacitet Agencije za borbu protiv korupcije (ABK) je dodatno ojačan. To je rezultiralo poboljšanim performansama i povećanim naporima da se ostvare opipljivi rezultati. Agencija za borbu protiv korupcije i njen savjet su nastavili da pokazuju doslednu proaktivnost u svom radu, uključujući i rješavanje broja predmeta iz prethodnih godina, i povećane aktivnosti na terenu prema javnosti, medijima i civilnom društvu .

Preporuke peer review misije iz aprila 2021. za procjenu zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti prevencije korupcije, kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, njenog učinka, metoda rada i rezultata, posebno u ključnim oblastima njenog djelovanja, ostaje da se u potpunosti riješi. Izazovi koji se odnose na nezavisnost Agencije, određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet njenih odluka zahtijevaju kontinuirane napore. Stanje u prevenciji korupcije je dodatno poboljšano. U 2021. godini APK je pokrenula 1164 postupka pred prekršajnim sudovima, što je duplo više nego 2020. godine (510 postupaka). Okončano je 808 postupaka (uključujući i one iz prethodnih godina); sankcije su izrečene u 88,6% slučajeva. U izvještajnom periodu Agencija je izdala još pet direktnih prekršajnih naloga, tako da je u 2021. godini ukupno 136 direktnih prekršajnih naloga (2020:42). Ukupan iznos novčanih kazni, uključujući direktne prekršajne naloge, iznosio je 149.242 eura.

U 2021. godini APK je primila 10.466 (2020.: 8.108) prijava prihoda i imovine, a oko 1.076 izvještaja (2020.: 966) je verifikovala Agencija, što je premašilo njen godišnji plan za oko 12%. Agencija je nastavila sa praćenjem načina života javnih funkcionera, koristeći javno dostupne podatke i medijske izvještaje. Potreban je dalji rad kako bi se efikasno adresirale preporuke peer review izvještaja iz aprila 2021. o sukobu interesa i nekompatibilnosti funkcija i izjava o imovini.

Što se tiče finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, Agencija je u 2021. godini nadgledala pet lokalnih izbora (Nikšić, Herceg Novi, Cetinje, Mojkovac i Petnjica). Agencija je izvršila provjeru mjesečne potrošnje 284 organa vlasti tokom izbornih kampanja u Nikšiću i Herceg Novom i utvrdila da je 61 subjekat prekoračio zakonom propisanu potrošnju, dok je 49 organa kasnilo sa dostavljanjem potrebne dokumentacije. U svim slučajevima Agencija je pokrenula prekršajne postupke. Praćenje finansiranja političkih partija od strane Agencije i Državne revizorske institucije dalo je ograničene rezultate.

Agencija je u 2021. godini primila pet novih zahtjeva za **zaštitu uzbunjivača** (tri u 2020.) i završila rad na pet prethodnih zahtjeva za utvrđivanje naknade štete u tri slučaja. Agencija je u 2021. godini obradila 39 prijava o ugrožavanju javnog interesa, uključujući i iz prethodnog perioda, a prijetnje javnom interesu utvrđene su u 15 slučajeva (tri u 2020. godini). Nadležnim organima proslijeđeno je 13 prijava, a u tri slučaja utvrđene su nepravilnosti. Potrebni su dalji održivi rezultati, uključujući povećanje stručnosti ljudskih resursa APK, u skladu sa preporukama recenzije kolega iz aprila 2021. godine .

U septembru 2021. godine vlada je usvojila **etički kodeks za predstavnike najviših nivoa izvršne vlasti** u formi neobavezujućih smjernica za primjenu pravila o sprječavanju korupcije. Međutim, disciplinske sankcije se ne mogu izreći dok se Zakon o Vladi ne usvoji u Skupštini. Nadalje, ostaje da se usvoji **Zakon o lobiranju**.

U decembru, Vlada je predložila Nacrt izmjena i dopuna Zakona o **slobodnom pristupu informacijama** ali se čeka na usvajanje u Parlamentu. Formirana je radna grupa za izradu smjernica za proaktivno objavljivanje informacija. Ovi koraci utiru put povećanju transparentnosti i odgovornosti javnih organa prema građanima Crne Gore.

Suzbijanje korupcije

Rezultati istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou su poboljšani, ali ostaje da se dalje konsoliduju. Specijalno državno tužilaštvo (SDT) je 2021. godine otvorilo istrage za krivična djela korupcije na visokom nivou u 15 predmeta protiv 70 fizičkih i 19 pravnih lica ¹. Pred Višim sudom u Podgorici podignute su tri optužnice protiv devet fizičkih lica i jedanaest optužnica protiv 68 lica i 21 pravnog lica.

Dana 17. aprila 2022. godine, bivša predsjednica Vrhovnog suda uhapšena je pod optužbom za zloupotrebu službenog položaja i stvaranje kriminalne organizacije.

Finansijske istrage pokrenute su u sedam predmeta protiv 40 fizičkih i šest pravnih lica (2020: četiri predmeta protiv 30 fizičkih i dva pravna lica).

U 2021. godini zaključen je 21 sporazum o priznanju krivice u četiri predmeta sa 21 fizičkim i devet pravnih lica; od kojih je 16 usvojeno sudskom presudom, jedno je odbijeno, a četiri čekaju odluku suda. Viši sud u Podgorici je 2021. godine donio tri pravosnažne i pravosnažne presude.

U 2021. godini imovina je privremeno zamrznuta u tri slučaja.

U januaru 2022. godine premijer je razriješio potpredsjednika Vlade s mjesta predsjednika Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou. Nakon ove odluke, tri člana Savjeta podnijela su ostavke na svoje funkcije.

¹U 2020. godini: osam predmeta protiv 35 fizičkih i 8 pravnih lica.

Temeljna prava

Crna Gora nastavlja da održava redovan dijalog i saradnju sa međunarodnim organizacijama za ljudska prava i nadzornim organima. Slično, Crna Gora ispunjava svoje obaveze prema međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu o ljudskim pravima.

Generalna skupština UN izabrala je Crnu Goru za člana Savjeta za ljudska prava u oktobru 2021.

Crna Gora nastavlja dobru saradnju sa **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. Crna Gora je u decembru 2021. godine potpisala Protokol 16 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Protokol omogućava najvišim sudovima i tribunalima da od ESLJP-a zatraže savjetodavno mišljenje o pitanjima principa koji se odnose na tumačenje ili primjenu prava i sloboda definisanih Konvencijom ili njenim protokolima.

Protiv Crne Gore ESLJP-u je do 31. decembra 2021. godine podneta 381 prijava. ESLJP je donio dvije presude u septembru 2021. Crna Gora trenutno nema nijedan predmet u proceduri pojačanog nadzora Komiteta ministara.

Odluke Ustavnog suda kontinuirano se usklađuju sa standardima ljudskih prava i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, i dalje postoje slučajevi u kojima redovni sudovi ne poštuju odluke Ustavnog suda i tumačenje standarda ljudskih prava. Pred Ustavnim sudom se trenutno nalazi 3.395 neriješenih predmeta, od kojih su 3.154 ustavne žalbe.

Što se tiče **promocije i primjene ljudskih prava**, institucionalni kapaciteti još uvijek moraju biti dodatno ojačani, uključujući odgovarajuća izdvajanja iz budžeta. Imenovanje novih pregovaračkih struktura donijelo je određenu dinamiku u ovom pogledu i Radna grupa za poglavlje 23 se redovno sastaje kako bi pratila ovo.

Implementacija i praćenje strategija i politika ljudskih prava i dalje je spora od spajanja Ministarstva za ljudska i manjinska prava sa Ministarstvom pravde 2020. godine, koje su pratile organizacione i kadrovske promjene.

Budžet Kancelarije ombudsmana smanjen je za 5% u 2021. Iako se praćenje preporuka Ombudsmana od strane vlasti polako poboljšava, implementacija treba da bude sistematičnija, efikasnija i brza. Kapaciteti Ombudsmana kao organa za borbu protiv diskriminacije su nastavili da se unaprjeđuju, uključujući postupanje po žalbama i kvalitet njegovih odluka.

Što se tiče **prevencije torture i zlostavljanja**, Crna Gora je postigla određeni napredak u implementaciji preporuka Evropskog komiteta za prevenciju torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 2019. godine. Kapaciteti nacionalnog mehanizma za prevenciju koji je ugrađen u Kancelariju ombudsmana ojačani su imenovanjem zamjenika ombudsmana u decembru. Nedostaci u unutrašnjoj kontroli, dugotrajne i neefikasne istrage, blage sankcije koje nisu odvraćajuće i nekažnjivost za počinioc zlostavljanja ostaje da se riješe. Uvedene su vidljive identifikacione oznake (imena, prezimena, broj službenih značaka i sl.) na policijskim uniformama i zaštitnim šljemovima. Uputstvo o postupanju policijskih službenika prema pritvorenim i uhapšenim licima stupilo je na snagu u aprilu 2021. godine. Evaluacija njegovog sprovođenja predviđena je u 2022. godini.

Što se tiče **zatvorskog sistema** i uslova pritvora, u toku su pripreme aktivnosti za izgradnju novog zatvorskog objekta u Mojkovcu i Specijalne zdravstvene ustanove. Radna grupa za reviziju postojećih standardnih operativnih procedura za zatvorski sistem ili za razvoj novih, formirana je u novembru 2021. godine. U 2022. godini predviđena je ocjena efikasnosti implementacije Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021.

Uprkos određenom poboljšanju, tokom 2021. godine materijalni uslovi u zatvorima, istražnim zatvorima i psihijatrijskim bolnicama bili su ispod nivoa koji zahtijevaju međunarodni standardi. Istražni zatvor i dalje bilježi probleme prenaseljenosti, jer trenutno ima 350 korisnika, dok je kapacitet pritvorskih objekata 292.

U **pregledu zaštite ličnih podataka**, Crna Gora nastavlja rad na usklađivanju sa pravnim tekovinama EU uz podršku Instrumenta tehničke pomoći i razmjene informacija Evropske komisije (TAIEX). Zakon o zaštiti podataka o ličnosti izrađen je u januaru 2022. U toku je rad na usklađivanju nacrtu zakona sa Direktivom o sprovođenju zakona u svrhu istrage, otkrivanja ili gonjenja krivičnih djela ili izvršenja krivičnih sankcija. U 2021. godini Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama izvršila je 117 inspekcijskih nadzora iz oblasti zaštite podataka o ličnosti.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovesti** još uvijek nije riješeno pitanje Osnovnog ugovora između Vlade i Srpske pravoslavne crkve. Nijedan nacrt nije objelodanjen javnosti. Vjerski motivisani napadi se i dalje prijavljuju i i dalje izazivaju zabrinutost.

U oblasti **slobode izražavanja i slobode medija**, Skupština je u decembru 2021. godine usvojila set izmjena i dopuna Krivičnog zakonika koje predviđa strožije kazne za slučajeve nasilja nad novinarima. Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika novinarima je dat status lica koja obavljaju poslove od javnog interesa i propisano da će za niz nasilnih krivičnih djela počinjenih protiv novinara, uključujući ubistvo, nanošenje teških tjelesnih povreda, prinudu upotrebom sile ili prijetnje i ugrožavanje bezbjednosti, biti propisane duže zatvorske kazne. Zakonske izmjene uvode i duže zatvorske kazne za nezakonito ometanje i sprječavanje proizvodnje i distribucije medijskih sadržaja.

Nova radna grupa zadužena za izradu medijskog zakonodavstva, uključujući izmjene i dopune Zakona o javnom emiteru RTCG, Zakona o medijima i novog Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, održala je prvu sjednicu u decembru 2021. godine. Čeka se usvajanje nacrtu medijskih zakona.

Vlada je u novembru 2021. godine podnijela Skupštini nekoliko nacrtu zakona kojima se predlaže ukidanje fiksnih budžetskih izdvajanja koja su trenutno zakonom zagarantovana za nekoliko institucija, uključujući nacionalni javni servis RTCG. Suočeno s kritikama da bi to moglo narušiti uređivačku, institucionalnu ili finansijsku nezavisnost javnog emitera, uključujući i Evropsku radiodifuznu uniju, Ministarstvo finansija je najavilo privremeno povlačenje zakona, do dodatnih konsultacija sa relevantnim akterima.

U slučaju napada na novinarku Vijesti, Oliveru Lakić 2018. godine, policija je uhapsila dvojicu osumnjičenih, od kojih je jedan policajac. Tužilaštvo je osam prijavljenih slučajeva svrstalo u krivična djela, a u sedam je pokrenut krivični postupak.

Vlada je u oktobru 2021. usvojila prvi izvještaj nove *ad hoc* Komisije za praćenje nasilja nad medijima, osnovane u aprilu. Policija je, po njenom mišljenju, efikasnija od tužilaštva u rješavanju prijavljenih slučajeva nasilja nad novinarima, a efikasnije odgovara na zahtjeve Komisije za informacijama od Tužilaštva ili Agencije za nacionalnu bezbjednost. Komisija je, takođe, zaključila da su u dva registrovana predmeta policija i tužilaštvo preduzeli sve radnje iz njihove nadležnosti, dok su u preostalim slučajevima konstatovani određeni propusti i prostor za odlučniju istragu.

Profesionalne organizacije novinara i dalje prijavljuju sveukupno loše uslove rada, uključujući niske plate, neplaćeni prekovremeni rad, bezbjednosne rizike i različite oblike pritisaka i neprimjerenog uticaja na njihov rad, kako vlasnika medija tako i trećih lica. Medijska scena ostaje politički visoko polarizovana, sa slabim mehanizmima samoregulacije.

Pravo na **slobodu okupljanja i udruživanja** i dalje se široko poštuje.

Što se tiče **imovinskih prava**, postignut je određeni napredak u rješavanju nedostataka u eksproprijaciji zemljišta u priobalnom pojasu kako je utvrdio ESLJP. Žene se i dalje suočavaju sa poteškoćama prilikom traženja nasljedstva i imovinskih prava u postupku razvoda braka.

U oblasti **nediskriminacije**, u toku je rad na obezbjeđivanju pune usklađenosti sa odredbama EU o antidiskriminaciji. Nakon misije TAIEX-a u novembru 2021. godine, formirana je radna grupa za izradu novog Zakona o zabrani diskriminacije koji bi zadovoljio evropske standarde protiv diskriminacije, bio usklađen sa preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (EKRN) iz 2017. i obezbijedio zaštitu od diskriminacije svih građana. Ukupni institucionalni okvir ostaje

nedovoljno pripremljen. Prioritetna preporuka EKRN-a iz 2017. da se uspostavi sistem za prikupljanje raščlanjenih podataka o zločinima iz mržnje tek treba da se implementira jer zavisi od reforme Krivičnog zakonik (izmjene i dopune motiva pristrasnosti), koja se očekuje kasnije u 2022.

Po pitanju **rodne ravnopravnosti**, Vlada je u julu 2021. godine usvojila Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025 sa Akcionim planom za 2021-2022 i usvojila Konačni izvještaj o realizaciji Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti 2017-2021. Saradnja sa organizacijama civilnog društva intenzivirana je kroz javne konsultacije tokom izrade Strategije, takođe zahvaljujući uključivanju predstavnika nevladinih organizacija u Komisiju za praćenje sprovođenja Strategije i pratećeg Akcionog plana.

Strategija je uvela neke važne novine u cilju proširenja prava žena i rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. To, *između ostalog*, uključuje veću rodnu ravnopravnost u javnim politikama, povećanje izborne kvote za manje zastupljeni pol i osnivanje Alimentacionog fonda. Međutim, u Strategiji je izostavljeno pitanje rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, koje Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava smatra dijelom rada Ministarstva finansija i socijalne zaštite. U novembru 2021. godine formirana je Komisija za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2021-2025.

U oblasti **rodno zasnovanog nasilja, a posebno nasilja u porodici**, specijalizovane nevladine organizacije su u 2021. godini registrovale porast slučajeva od oko 20% u odnosu na prethodnu godinu, te porast od 80% u odnosu na 2019. godinu, godinu prije pandemije. U toku je izrada Nacionalnog plana za implementaciju Istanbulske konvencije. Tokom izvještajnog perioda nije bilo pomaka u zakonskom okviru. Donošenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici planirano je u drugoj polovini 2022. godine, kao i izmjene i dopune Krivičnog zakonika u pogledu seksualnog uznemiravanja, koje još uvijek nije kvalifikovano kao krivično djelo.

Što se tiče **prava djeteta**, broj djece u predškolskom obrazovanju vratio se na nivo iz 2019. godine (72% djece od 3-6 godina), a broj djece sa smetnjama u razvoju u predškolskom i osnovnom obrazovanju povećan je za 21% odnosno 7%. U decembru 2021. godine, Crna Gora je uspostavila Digitalnu školsku platformu za učenike, nastavnike i roditelje kao komplementarni resurs za nastavu i učenje tokom i nakon pandemije. U decembru 2021. usvojena je Strategija za digitalizaciju obrazovanja.

Nije postignut napredak u pogledu praćenja preporuka nadzornih tijela UN-a o podizanju minimalne starosne granice za sklapanje braka.

Što se tiče **prava osoba sa invaliditetom**, Vlada je u decembru 2021. godine formirala Savjet za prava osoba sa invaliditetom. U pripremi je Strategija zaštite osoba sa invaliditetom od diskriminacije i unaprjeđenja ravnopravnosti 2022-2027.

Povećana je vidljivost **zaštite prava lezbejki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih, interseksualnih i queer osoba (LGBTIQ)**. Skupština je u decembru 2021. godine usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, u kojem se navodi da je dodata referenca o životnom partneru istog pola. Predstoje izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i organizacionog programa Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava u smislu rješavanja LGBTIQ prava.

U pogledu **procesnih prava** osumnjičenih i optuženih lica, u toku je revizija Zakona o krivičnom postupku i Krivičnog zakona kako bi se krivično zakonodavstvo u potpunosti uskladilo sa pravnom tekovinom EU i standardima proceduralnih prava. U toku je rad na izradi Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, kao i na reviziji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Pravni okvir i institucionalni mehanizmi za promociju i zaštitu **prava pripadnika manjina** moraju biti značajno poboljšani i u potpunosti implementirani/primijenjeni. Romi i Egipćani su najugroženije i diskriminisane osobe koje pripadaju manjinama; njihova socio-ekonomska situacija se pogoršala

tokom pandemije COVID-19. Vlada je usvojila novu Strategiju za inkluziju Roma i Egipćana 2021-2025, uz Akcioni plan za 2021. godinu.

Mapiranje **romskih** naselja u Crnoj Gori završeno je u decembru 2021. godine uz pomoć Savjeta za saradnju Roma. To će olakšati rad na legalizaciji stanovanja u različitim opštinama.

U toku je rad na izmjeni postupka utvrđivanja **apatridije**, u cilju poboljšanja procesnih garancija, kao i pristupa pravima tokom postupka utvrđivanja i nakon priznavanja apatridije.

U oblasti **državljanstva**, uprkos prethodno najavljenoj odluci da se program ekonomskog državljanstva ukine 2021. godine, Vlada je produžila program za dodatnih 12 mjeseci do decembra 2022. godine. Ovaj program predstavlja rizike poput pranja novca ili korupcije i trebalo bi da bude prekinut. U svom četvrtom izvještaju u okviru Mehanizma suspenzije viza ², Evropska komisija je preporučila da Crna Gora što prije u potpunosti ukine program investitorskog državljanstva. Crna Gora još uvijek nije implementirala ovu preporuku.

2.2 Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost

Migracije

Zabilježen je trend rasta legalne radne migracije u odnosu na 2020. godinu, zbog veće potražnje u sektoru turizma i građevinarstva. U 2021. godini izdato je oko 38 676 dozvola za privremeni boravak i rad (od 34 755 u 2020.). Međutim, i legalne i nelegalne migracije ostale su ispod nivoa iz 2018. i 2019. godine, prije pandemije COVID-19.

Crna Gora je na početku rata Rusije protiv Ukrajine 24. februara primila 5.301 ukrajinskog državljanina, kako na osnovu boravišne dozvole (2.148), tako i turista (3.153). U periodu od 1. marta do 25. aprila, 14 139 ukrajinskih državljana je ušlo u zemlju, a 7 429 je izašlo. Oko 80 ukrajinskih državljana izrazilo je namjeru da zatraže azil tokom prvog mjeseca rata. Crna Gora je 10. marta usvojila odluku kojom se daje jednogodišnja privremena zaštita ljudima koji bježe iz Ukrajine, slično kao što je EU aktivirala Direktivu o privremenoj zaštiti. U okviru mehanizma privremene zaštite do 25. aprila 2022. godine registrovano je oko 1 585 Ukrajinaca, uglavnom žena i djece. Ukrajinske izbjeglice borave u privatnim smještajima širom zemlje, ali uglavnom duž primorskog područja, prvenstveno u opštini Bar. Nadzor nad sprovođenjem odluke o privremenoj zaštiti vrši koordinaciono tijelo. Vlada je početkom aprila odobrila izdvajanje 2 miliona eura iz državnog budžeta za podršku njegovoj implementaciji. U proporcionalnom smislu, Crna Gora je zapadnobalkanski partner koji je najviše pogođen ukrajinskom izbjegličkom krizom, sa brojem izbjeglica koji prelazi 1% njenog stanovništva.

Na teritoriji Crne Gore u 2021. godini uhapšeno je oko 3.405 neregularnih migranata, što je blagi porast u odnosu na 2020. godinu. Velika većina su državljani Avganistana (1.929), zatim Maroka (448), Bangladeša (315), Irana (316) i drugi državljani. Glavni migracioni putevi kroz zemlju, od albanske granice do Bosne i Hercegovine (rjeđe u Hrvatsku i Srbiju) ostali su nepromijenjeni. Od avgusta do novembra 2021. godine vojska je ponovo bila angažovana kao podrška graničnoj policiji na granici sa Albanijom. Crnogorske vlasti spriječile su 4.018 ilegalnih prelazaka granice u 2021. Specijalno tužilaštvo nije naložilo novu istragu o krijumčarenju migranata u 2021. U *pritvorskom centru za strance u Spužu zadržano je oko 83 migranta, uglavnom iz Srbije, Turske i Kosova.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore i njegovih 15 protokola o implementaciji sa državama članicama EU nastavili su da se implementiraju na zadovoljavajući način. Institucionalni kapaciteti za reintegraciju crnogorskih državljana, vraćenih u Crnu Goru po postupku readmisije, ojačani su kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, kroz multidisciplinarni pristup i saradnju sa nevladinim

²COM(2021) 602 final.

* Ovo određivanje ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

organizacijama. Problemi integracije, međutim, i dalje postoje, kao što je upis u školu djece povratnika bez školovanja ili pristup poslovima.

Crna Gora je 2021. godine po bilateralnim sporazumima o readmisiji ponovo prihvatila 104 državljana trećih zemalja iz susjednih zemalja (312 u 2020.), uglavnom iz Bosne i Hercegovine (66). Readmisija iz Crne Gore u susjedne zemlje smanjena je na 60 (sa 245 u 2020. godini). Crna Gora je potpisala sporazum o readmisiji sa Gruzijom u oktobru 2021., čime je broj sporazuma o readmisiji koje ima sa zemljama koje nisu članice EU porastao na 12. Diplomatski koraci započeti 2019. prema Pakistanu, Maroku, Iraku, Iranu, Alžiru i Bangladešu za sporazume o readmisiji su obnovljeni 2021. godine, ali je do sada ostao bez odgovora.

Broj dobrovoljnih povrataka iz Crne Gore u 2021. godini povećan je na 36 (10 u 2020. i 41 u 2019. godini). Oko 30 povrataka u susjedne zemlje odradila je granična policija i Međunarodna organizacija za migracije 6 u zemlje porijekla.

U septembru 2021. usvojena je Strategija o migraciji i reintegraciji povratnika za 2021-2025, važan strateški dokument koji usklađuje okvir politike sa *pravnom tekovinom EU* i najboljom praksom u oblasti legalne migracije, azila, sprječavanja neregularnih migracija, readmisije, povratka, integracije, interno raseljena lica (IRL) i osobe bez državljanstva.

Proces pridruživanja Crne Gore Evropskoj migracionoj mreži (EMN), mreži stručnjaka za migracije i azil EU, kao članica posmatrač bez prava glasa, je uveliko u toku i očekuje se da će biti u potpunosti završen do juna 2022. godine.

Azil

Crna Gora trenutno ima 42 lica pod međunarodnom zaštitom, od kojih je sedam zaposlenih. Glavne zemlje porijekla su Avganistan, Maroko, Iran i Pakistan. Paket pomoći uključuje finansijsku pomoć, pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, besplatnu pravnu pomoć, kurseve jezika i psihosocijalnu pomoć. Smještaj se obezbjeđuje na dvije godine (uz podršku UNHCR-a).

Veći broj migranata koji ulaze u zemlju odrazio se i na veći broj zahtjeva za azil. U 2021. godini 3 342 migranta izrazilo je namjeru da zatraži azil (18% više u odnosu na 2020.), čime je završen prvi korak u postupku azila. Prevladavaju avganistanski državljani, što je bio slučaj i prije promjene režima u Kabulu, a nakon se samo pojačalo. Registracija namjere za traženje međunarodne zaštite vrši se samo u migrantskom centru Božaj, dok bi prema Zakonu o azilu to trebalo da bude moguće na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Broj zahtjeva za azil, međutim, drastično je opao u odnosu na prethodne godine. U 2021. godini samo 272 lica - ili 8% onih koji su izjavili namjeru da traže azil - na kraju su podnijeli zahtjev za azil, što je 50% manje nego 2020. godine. Tražiocima azila dostupno je pravno savjetovanje koje pružaju nevladine organizacije. Većina aplikanta napustila je zemlju prije okončanja postupka. Od 63 obavljena intervjua, 14 tražilaca azila dobilo je status međunarodne zaštite 2021. godine. Svi imaju koristi od plana integracije.

Vrijeme obrade zahtjeva za azil, koje je ranijih godina često trajalo duže od redovnog roka od šest mjeseci, a ponekad čak i prelazilo izuzetan rok od 21 mjesec, skraćeno je i kako bi se odgovorilo na preporuku iz izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2021. godinu. Direkcija za azil ima osam službenika zaduženih za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Protiv rješenja Direkcije za azil u Upravnom sudu je zaprimljeno 25 žalbi, zbog čega su četiri negativna rješenja poništena.

Ukupno 2 688 migranata bilo je smješteno u prihvatnim centrima u zemlji 2021. (stabilan broj u poređenju sa 2 702 u 2020.) , uključujući 750 žena i 764 djece, što odražava promjenu u profilu tražilaca azila, koji sada uključuje veliki broj porodica. Ukupni prihvatni kapacitet za tražioce azila iznosi 189 kreveta, uključujući i centar za djecu bez pratnje koji nije namijenjen isključivo djeci migrantima. Tri projekta koja su u toku sa ciljem povećanja prihvatnih kapaciteta proširenjem

postojećih prostorija još nisu završena. Vlasti su nastavile da blisko saraduju sa nevladinim organizacijama kao što su Crveni krst ili lokalno udruženje psihologa za pružanje zdravstvene, psihološke pomoći i drugih usluga u migrantskim centrima.

Mapa puta saradnje sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu (EASO, sada Agencija EU za azil) potpisana je u decembru 2021. godine, na marginama Ministarskog foruma EU-Zapadni Balkan o pravosuđu i unutrašnjim poslovima u Brnu, čiji je cilj podrška i jačanje crnogorskog sistema azila i prihvata, uključujući postupak utvrđivanja statusa, uslove prijema i razvoj planiranja za vanredne situacije. Institucionalni okvir za olakšavanje integracije ljudi pod međunarodnom zaštitom je nastavio da se konsoliduje. Međutim, pristup poslovima, relevantnim socijalnim službama i pravilno usvajanje crnogorskog jezika ostaju ključni izazovi. Tražioci azila nemaju pravo da otvaraju bankovne račune, što stvara dodatne poteškoće u njihovom svakodnevnom životu i pristupu zapošljavanju.

Vizna politika

Vizna politika Crne Gore nije usklađena sa EU listom zemalja čijim su državljani potrebne vize za EU. Državljanima iz Armenije, Kazahstana, Rusije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kine, Kube, Ekvadora, Kuvajta, Turske, Katara i Kosova i dalje su izuzeti od zahtjeva za vize za kratki boravak – bilo na sezonskoj osnovi ili za stalno – iako mjere sezonskog izuzeća od vize nisu u skladu sa *pravnom tekovinom EU*, a ove zemlje su na listi EU zemalja čijim državljanima trebaju vize za EU. Osim toga, stranci koji imaju boravišnu dozvolu u Ujedinjenim Arapskim Emiratom (UAE) mogu bez vize ući u Crnu Goru i boraviti u zemlji do deset dana, ako imaju turistički aranžman. Crnogorske vlasti su otkrile nekoliko zloupotreba ovog viznog režima, uključujući grupu od 75 državljanina Bangladeša sa dozvolom boravka UAE koji su legalno ušli u Crnu Goru 2021. godine, ali nisu izašli iz zemlje. Izmjene predmetne uredbe tek treba da budu usvojene.

Crna Gora je 30. decembra 2021. godine odlučila da produži trajanje svog programa državljanstva investitora („Program od posebnog značaja za industriju i privredni interes Crne Gore“) za dodatnih 12 mjeseci do decembra 2022. godine, uprkos ranije objavljenoj odluci da ukine program u 2021. i uprkos preporukama Komisije da se program postupno ukine što je prije moguće, kako u Izvještaju o proširenju za 2021. tako i u Četvrtom izvještaju u okviru Mehanizma suspenzije viza. Ovaj program predstavlja rizike kao što su pranje novca, utaja poreza, finansiranje terorizma, korupcija i infiltracija organizovanog kriminala i treba ga prekinuti. U periodu od januara 2019. do aprila 2022. godine, podnesena su 934 zahtjeva (279 podnosilaca zahtjeva i 655 članova porodice); odobreno je 409 zahtjeva, a odbijena su 3 zahtjeva; 522 zahtjeva su u fazi evaluacije (152 podnosioca zahtjeva i 370 članova porodice). U okviru programa izdato je ukupno 313 crnogorskih pasoša.

U Četvrtom izvještaju u okviru Mehanizma suspenzije viznog režima zaključeno je da Crna Gora nastavlja da ispunjava mjerila za liberalizaciju viznog režima, ali je Crnoj Gori preporučeno da: (i) prilagodi informativne kampanje o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, uključujući u pogledu ranjivih grupa, prekoračenja boravka i neosnovane zahtjeve za azil; (ii) obezbijedi dalje usklađivanje vizne politike Crne Gore sa EU listom trećih zemalja za koje je potrebna viza, posebno u pogledu onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik za neregularne migracije ili bezbjednosne rizike za EU; (iii) efektivno postupno ukinuti program državljanstva investitora što je prije moguće.

Crna Gora ima 31 konzularno predstavništvo povezano preko nacionalnog viznog informacionog sistema.

Vanjska granica i Šengen

Oko 4 018 migranata je spriječeno da ilegalno uđe ili izađe iz Crne Gore u 2021. Oduzeta su oko 64 falsifikovana dokumenta. Broj zajedničkih graničnih patrola sa susjednim zemljama ostao je nizak u kontekstu pandemije, sa samo 437 zajedničkih patrola sprovedenih u 2021. (723 u 2020.), uključujući 341 zajedničku patrolu na granici sa Albanijom (570 u 2020.). Crna Gora je nastavila da aktivno saraduje sa Europolom i Interpolom na suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti i da učestvuje u Frontexovoj mreži za analizu rizika zapadnog Balkana.

Konstruktivna saradnja sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu (Frontex) u okviru Sporazuma o statusu Crne Gore sa Evropskom unijom nastavljena je da daje rezultate i jača kapacitete granične policije Crne Gore. Prema sporazumu, službenici Frontexa sa izvršnim ovlaštenjima raspoređeni su na Debelom Brijegu, graničnom prelazu (GP) sa Hrvatskom, i rade zajedno sa crnogorskim policajcima. Osim toga, sprovodi se zajednička pomorska operacija usmjerena na jačanje nadzora plavih granica, prva punopravna zajednička pomorska operacija koju sprovodi Frontex u zemlji koja nije članica EU. Svijest o situaciji i kapaciteti za reagovanje granične policije značajno su povećani od uspostavljanja njenog koordinacionog centra 2019. godine. Vlasti Crne Gore imaju za cilj da unaprijede ovu strukturu do potpunog Nacionalnog koordinacionog centra kompatibilnog sa Eurosurom, uključujući blisku saradnju sa Frontex-om. Devet graničnih prelaza je povezano sa ovim centrom, četiri granična prelaza treba da budu povezana.

Broj radnih mjesta u graničnoj policiji je 1 364, od čega je popunjeno 1 307 radnih mjesta. Prema Šengenskom akcionom planu, bilo bi potrebno još 650 graničnih policajaca. Ovaj nedostatak službenika predstavlja kritične izazove na terenu i pokreće redovnu upotrebu vojske kao dopuna graničnoj policiji za funkcije nadzora granice. Otvoren je novi zajednički granični prelaz sa Albanijom Zatrijebačka Cijevna-Grabon uz finansijsku podršku Evropske unije. Crna Gora je nastavila da progresivno unaprjeđuje svoju opremu za upravljanje granicom, u skladu sa svojim Šengenskim akcionim planom, ali su potrebne značajne dalje nadogradnje kako bi se nosila sa operativnim izazovima i poboljšao nadzor plave i zelene granice. Ne postoji alat za praćenje koji bi pratio implementaciju Šengenskog akcionog plana u vezi sa opremom i davao prioritete nabavkama. Nedostaje i sistem planiranja razvoja sposobnosti i ne postoji dugoročni plan koji se odnosi na razvoj ljudskih resursa. Ministarstvo unutrašnjih poslova je izvršilo analizu Šengenskog akcionog plana kako bi započelo strateško razmišljanje o njegovom ažuriranju.

Crna Gora je nastavila sa implementacijom svoje strategije integrisanog upravljanja granicom (IBM) za 2020-2024. Granična policija je, takođe, blisko saradivala sa Frontexom na eventualnom uspostavljanju biometrijskog sistema registracije migranata, koji bi omogućio razmjenu podataka o migrantima između granične policije i Direkcije za azil, a koji je kompatibilan sa Eurodac-om. Zajedno sa Frontexom, finaliziran je master plan kojim se utvrđuju tehnički zahtjevi za sistem.

Crna Gora aktivno saraduje sa Europolom, Frontexom i Interpolom na suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti, uključujući i preko Evropskog centra za krijumčarenje migranata (EMSC) i Frontex mreže za analizu rizika zapadnog Balkana (WB-RAN). Crna Gora je, takođe, sprovodila zajedničke prekogranične policijske operacije kroz učesće u Evropskoj multidisciplinarnoj platformi protiv prijetnji od kriminala (EMPACT) i nedavno tokom dvonedjeljne operacije Dana zajedničke akcije Mobile 4.

Važna je i saradnja sa susjednim zapadnobalkanskim partnerima u okviru bilateralnih sporazuma o pograničnom saobraćaju. Dok je na crnogorskoj strani završeno zarušavanje 29 prekograničnih alternativnih puteva sa Srbijom, dogovoreno u martu 2019. godine, još je potrebno srušiti 15 alternativnih puteva za Srbiju i 13 puteva za Bosnu i Hercegovinu. Crna Gora se bavi otkrivanjem ukradenih čamaca na Jadranskom moru, u okviru saradnje uspostavljene sa zemljama koje imaju izlaz na Jadransko i Sredozemno more.

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

Crna Gora je 2021. godine nastavila da usklađuje svoje zakonodavstvo sa *pravnim tekovinama EU* o međunarodnoj pravosudnoj saradnji, ali tek treba da postane članica Protokola iz 2007. uz Hašku konvenciju o međunarodnom ostvarivanju izdržavanja djece i drugih oblika izdržavanja porodice, kao i Haške konvencije iz 2000. godine. o međunarodnoj zaštiti odraslih. Crna Gora nije ratifikovala Hašku konvenciju o priznavanju i izvršenju stranih presuda u građanskim i privrednim stvarima iz 2019. godine.

Došlo je do blagog povećanja obima pravosudne saradnje u odnosu na 2020. godinu, iako je ostao niži nego prije COVID-19. U 2021. godini procesuirano je oko 843 predmeta uzajamne pravne pomoći u

krivičnim stvarima (784 u 2020.) i 701 predmet u građanskim stvarima (671 u 2020. godini). Glavni partneri su i dalje bili Zapadni Balkan i države članice EU.

Saradnja Crne Gore sa Eurojustom je nastavila da raste. U Eurojustu je 2020. godine otvoreno oko 17 predmeta koji se odnose na Crnu Goru (od 24 u 2020.), uključujući 3 slučaja pokrenuta od strane Crne Gore.

U septembru 2021. godine, Crna Gora je po prvi put zaključila sporazum sa trećom zemljom (Moldovijom) o uspostavljanju Zajedničkog istražnog tima (ZIT) o zajedničkom slučaju trgovine drogom i pranja novca, omogućavajući koordinisane pretrage, hapšenja i zaplijene u obje zemlje. ZIT je podržan od strane IPA II projekta „Suzbijanje teškog kriminala na Zapadnom Balkanu“.

Saradnja policije i borba protiv organizovanog kriminala

Međunarodna policijska saradnja je i dalje ključna u borbi protiv crnogorskih kriminalnih grupa i u 2021. godini, što dokazuje hapšenje visokorangiranih članova jedne crnogorske kriminalne grupe u inostranstvu i nezapamćena zaplijena osam tona kokaina, u saradnji sa stranim policijskim službama. Policija Crne Gore, generalno se i dalje smatra pouzdanim partnerom policijskih službi država članica EU. Desetak pripadnika crnogorskih kriminalnih grupa uhapšeno je u inostranstvu. U Crnoj Gori je uhapšeno osam pripadnika organizovanih kriminalnih grupa na osnovu potjernica stranih Interpolovih kancelarija i potraga za bjeguncima .

Saradnja sa Europolom u 2021. godini i dalje je dobra. Crna Gora je razmijenila ukupno 3.274 komunikacije putem Europolove mreže za razmjenu informacija (SIENA), 499 sa stranim oficirima za vezu, pet bjegunaca je na meti aktivnog traganja, a 373 nova slučaja predstavljena su u Europolu. Unaprijeđeno povezivanje crnogorskih agencija za sprovođenje zakona sa SIENA-om, uključujući odjeljenje zaduženo za borbu protiv organizovanog kriminala, poboljšalo je proaktivnost i efikasnost istraga.

U oktobru 2021. godine, CEPOL i Crna Gora potpisali su obnovljeni radni aranžman, koji crnogorskim organima za sprovođenje zakona omogućava pristup brojnim uslugama i aktivnostima obuke CEPOL-a. Crna Gora učestvuje u regionalnom projektu WB PaCT koji vodi CEPOL.

Crna Gora je, takođe, razmijenila 59 162 komunikacije putem Interpola u 2021.

Crna Gora je proširila svoje učešće u Evropskoj multidisciplinarnoj platformi protiv prijetnji od kriminala (EMPACT) i svoje operativne aktivnosti u borbi protiv trgovine oružjem i eksplozivom, krijumčarenja migranata, sajber kriminala, trgovine sintetičkim drogama, kokainom, kanabisom, heroinom i ekološkim zločinima. EMPACT platforma za borbu protiv narkotika bila je ključna za otkrivanje lanaca krijumčarenja droge i doprinijela je brojnim hapšenjima i velikim zapljenama droge. Crnogorska policija je 2021. godine bila ko-lider u dvije operativne akcije u okviru EMPACT Operativnog akcionog plana za vatreno oružje (OAP).

Crna Gora je krajem 2021. godine bila domaćin sastanka Udruženja šefova policija jugoistočne Evrope (SEPCA) na temu „Jačanje istraga krijumčarenja migranata među državama članicama SEPCA“.

Što se tiče **saradnje između agencija za sprovođenje zakona na nacionalnom nivou** , napravljen je ključni korak dalje od potpisivanja novog Sporazuma za unaprjeđenje saradnje u oblasti kriminala o automatskoj razmjeni podataka između ključnih institucija. Predmetne institucije su sada povezane na tehničkom nivou, što otvara put za automatski i siguran pristup međusobnim podacima, što je dugogodišnja preporuka iz godišnjih izvještaja Evropske komisije. Obuka i izgradnja kapaciteta su i dalje potrebni da bi sistem bio u potpunosti operativan.

Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, usvojenim u novembru 2021. godine, adresirana je preporuka iz godišnjeg izvještaja Evropske komisije za 2021. godinu, kroz poboljšanje mjera zaštite od političkog uticaja na imenovanje i razrješenje direktora policije. Izrađena je prva Nacionalna strategija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala za period 2022-2025,

koja ima za cilj stvaranje strateškog i sveobuhvatnog pristupa u borbi protiv i sprječavanju djelovanja organizovanih kriminalnih grupa, ali tek treba da bude usvojena.

Ljudski resursi u Jedinici specijalne policije (trenutno 31 pripadnik) i u drugim ključnim jedinicama još uvijek su nedovoljni da se nose sa prijetnjama i izazovima organizovanog kriminala. Urađena je Strategija razvoja Uprave policije za period 2022-2025. godine i novi plan unutrašnje organizacije radi rješavanja kadrovskih izazova i drugih organizacionih pitanja u policiji. Na nivou Vlade čeka se usvajanje ovih dokumenata. Predviđeno je i formiranje nove Jedinice za borbu protiv korupcije u MUP-u, zadužene za kontrolu prihoda i imovine funkcionera i njihovih srodnika, kao i za nadzor nad procedurama javnih nabavki.

Istraživanje OEBS-a iz 2021. godine pokazalo je da 75% građana policiju doživljava pozitivnije u odnosu na 2020. godinu, a 41% smatra da se policija od 2020. godine promijenila na bolje. Prema istraživanju, crnogorska policija je treća institucija kojoj se najviše vjeruje u Crnoj Gori, koja uživa povjerenje 53,9% ispitanika, posebno u oblasti borbe protiv kriminala, korupcije i trgovine drogom.

Nakon razrješenja specijalnog glavnog tužioca u februaru 2022. godine, njegov nasljednik je imenovan u martu 2022. godine. Specijalno tužilaštvo trenutno zapošljava 47 službenika (54 u 2020.), uključujući 13 specijalnih tužilaca (16 u 2020.). Neizvjesni kancelarijski uslovi u kojima je Specijalno tužilaštvo trenutno smješteno tek treba da se riješe. Pozivajući se na još jednu preporuku iz godišnjeg izvještaja Komisije, u decembru 2021. godine usvojene su izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, kojima se vraća upotreba nekih Posebnih istražnih mjera u skladu sa ustavnim principima, što je ključni korak naprijed za efikasnost istraga u slučajevima vezanim za droge. Tužilaštvo bi od januara 2022. ponovo moglo da koristi tajne aktivnosti, odnosno takozvanu „kontrolisanu isporuku“, pri čemu se pošiljka droge otkriva i pušta dalje kako bi se obezbijedili dokazi protiv počinilaca.

U oblasti **borbe protiv pranja novca**, u februaru 2022. godine kreiran je registar stvarnog vlasništva kojim se nadležnim organima dostavljaju podaci o fizičkim licima koja u konačnici posjeduju ili kontrolišu akcije pravnih lica registrovanih u Crnoj Gori. U pripremi su važni zakoni, kao što su izmjene i dopune Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama i Zakona o igrama na sreću. Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za 2022-2025. godinu i prateći Akcioni plan za 2022-2023. godinu usvojeni su u decembru 2021. godine.

Rezultati

Crnogorske organi za provođenje zakona ostvarili su ključne uspjehe u borbi protiv kriminalnih mreža 2021. godine, uključujući hapšenje vođa dvije glavne kriminalne grupe u zemlji, kako u Crnoj Gori, tako i u inostranstvu, što je označilo prekretnicu u borbi protiv organizovanog kriminala.

Specijalno državno tužilaštvo (SDT) sprovelo je 13 istraga u slučajevima organizovanog kriminala (od 25 u 2020. godini), koje obuhvataju 103 lica. Za krivična djela organizovanog kriminala podignuto je 13 optužnica (od 29 u 2020.) protiv 70 lica. U aprilu 2021. godine policija je u Kotoru uhapsila navodnog vođu jedne od glavnih crnogorskih kriminalnih grupa, u velikoj policijskoj akciji sprovedenoj u saradnji sa jednom državom članicom EU i uz podršku Europol. Protiv njega i još 13 članova grupe podignute su optužnice. Prvi put u nekoliko godina nije bilo ubistava vezanih za bande, koja su bila karakteristična za crnogorsku kriminalnu scenu u posljednjih deset godina. Razotkriveno je i spriječeno nekoliko planiranih ubistava pripadnika kriminalnih grupa, ali i planiranih ubistava policajaca, sudija i tužilaca, uključujući i glavnog specijalnog tužioca.

Broj sudskih presuda i osuđujućih presuda nastavio je rasti u 2021., odražavajući kontinuirani porast broja istraga u posljednje dvije godine. Viši sud u Podgorici je 2021. godine vodio 73 predmeta organizovanog kriminala (protiv 426 okrivljenih i 66 pravnih lica), u odnosu na 63 u 2020. i 22 u 2019. godini. Deset predmeta protiv 17 okrivljenih okončano je osuđujućom presudom, svi na osnovu sporazuma o priznanju krivice..

Eksternom ocjenom kaznene politike Crne Gore, koju je naredio Vrhovni sud, zaključeno je da sudovi ne koriste pune raspone kazni i da imaju tendenciju da izriču kazne u donjoj trećini ili donjoj polovini

raspona kazni. Upotreba sporazuma o priznanju krivice i dalje je bila rasprostranjena u slučajevima organizovanog i teškog kriminala, sa kaznama, novčanim kaznama i konfiskacijama imovine neproporcionalno niskim u poređenju sa težinom zločina. Sporazumi o priznanju krivice i dalje su se koristili kao način za procesuiranje slučajeva i za osiguranje konfiskacije imovine, potkopavajući mogućnost da se pruži pravičan i odvratajući odgovor na krivična djela. Proceduralna pravila koja vode do dugotrajnih suđenja i nedovoljne konfiskacije imovine u okviru uobičajenog postupka tek treba da se revidiraju.

SDT je u 2020. godini pokrenuo 26 **finansijskih istraga** protiv 156 lica i 11 pravnih lica, što je stabilan broj u odnosu na 25 finansijskih istraga pokrenutih 2020. godine. U većini slučajeva, tužilaštvo je nastavilo sa pokretanjem finansijske istrage nakon kriminalističke istrage, dakle uz uski pristup u pravcu proširenog oduzimanja. Vlada priprema nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaplijeni i oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnim radnjama, kako bi se pravni okvir koji se odnosi na finansijske istrage i oduzimanje imovine nadgradio i uskladio sa savremenom praksom EU. SDT je u junu 2021. pokrenuo finansijsku istragu protiv dvojice navodnih vođa takozvanog 'kavačkog klana', optuženih za stvaranje kriminalne organizacije, pokušaj ubistva i ubistvo.

Kancelarija za povrat imovine (KPI), osnovana u Upravi policije u okviru jedinice zadužene za međunarodnu policijsku saradnju, primila je u 2021. godini 65 zahtjeva stranih partnera za identifikaciju imovine stečene kriminalnim radnjama, uključujući provjere za 277 fizičkih lica i 31 pravno lice. Obradeno je sedam zahtjeva koje je KPI uputila stranim partnerima, a koji su uključivali provjere za 114 fizičkih i dva pravna lica.

Ojačani kapaciteti Kancelarije za povrat imovine doveli su do povećanja broja otkrivenih i pronađenih sredstava. Uprkos ovom pozitivnom trendu, nije bilo sudskog naloga o konačnoj konfiskaciji imovine izrečene 2021. godine (15 u 2020.). Donijeta su dva rješenja o privremenom oduzimanju imovine, uključujući nekretnine. Registar bankovnih računa Centralne banke obuhvata samo rezidentne račune, ali je u toku izrada registra nerezidentnih računa, što je ključno za sprovođenje istraga o nerezidentnim računima. Katastar zemljišta tek treba da bude modernizovan i završen, kako bi se dodatno povećala efikasnost finansijskih istraga i oduzimanja imovine.

U oblasti **šverca duvana**, policija je u februaru 2022. godine razotkrila švercersku mrežu i suspendovala sedam carinika koji su radili u Luci Bar nakon što je iz jednog od skladišta u luci nestala veća količina cigareta. Ovakav razvoj događaja uslijedio je nakon odluke Vlade u julu 2021. godine da zabrani skladištenje duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar, čime je onemogućeno produženje ugovora sa sadašnjim operaterima u slobodnoj zoni, nakon isteka ovih ugovora. Uvedene su i pojačane mjere carinskog nadzora na ulasku i izlasku iz slobodne zone. U 2021. godini zabilježen je jasan porast predistraga i istraga, sa 39 krivičnih prijava protiv 47 fizičkih i tri pravna lica. Gotovo 50.000 kutija cigareta bez akciznih markica, vrijednih više od milion eura, zaplijenjeno je 2021. godine, ali u ovoj oblasti nije bilo osuđujućih presuda 2020. i 2021. godine.

Početni rezultati istraga o **pranju novca** dodatno su se poboljšali. Pokrenuto je oko 18 preliminarnih istraga i pet istraga. Više slučajeva pranja novca stiglo je do sudova, uključujući slučajeve u kojima je pranje novca samostalno krivično djelo. Međutim, broj sudskih odluka o pranju novca i dalje je mali: donesene su dvije sudske presude protiv tri lica, sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Složeni slučaj Atlas banke, u kojem je u aprilu 2019. godine optuženo 248 osumnjičenih za stvaranje kriminalne organizacije, pranje novca i utaju poreza, a koji je vraćen Specijalnom tužilaštvu, još je u daljoj istrazi.

U 2021. godini dodatno je konsolidovan početni uspjeh u **borbi protiv trgovine ljudima**. Tužilaštvo je pokrenulo četiri nove istrage. Protiv šest lica podignute su četiri optužnice. Izrečene su dvije pravosnažne osuđujuće presude, dok je još u toku šest postupaka protiv devet lica. Ovi slučajevi su uključivali nekoliko oblika trgovine ljudima, uključujući prisilne brakove djece i prisilno prosjačenje u romskoj zajednici. Ljudi iz romske zajednice, posebno žene i djeca, i dalje su pod visokim rizikom od trgovine ljudima. Crnogorske vlasti su posvetile posebnu pažnju problemu djece koja rade i žive na ulici. Službe inspekcije rada su izvršile brojne preglede radnih objekata i kontrole stranih radnika, radi

otkrivanja slučajeva radne eksploatacije. Međutim, posljednjih godina nije otkriven nijedan slučaj organizovane trgovine velikih razmjera u svrhu seksualne eksploatacije. Pristup žrtava obeštećenju nije bio sistematičan, jer prema crnogorskom zakonodavnom okviru, žrtve ne dobijaju obeštećenje kao rezultat krivičnog postupka. Umjesto toga, nakon okončanja krivičnog postupka moraju pokrenuti parnični postupak, što u većini slučajeva ne čine.

Unaprijeđen je kapacitet Crne Gore za rješavanje problema trgovine ljudima na koordinisan i multidisciplinarni pristup. Sprovedene su važne aktivnosti obuke za različite profesionalne kategorije. Državne institucije blisko saraduju i pružaju finansijsku podršku organizacijama civilnog društva (OCD) u oblasti zaštite žrtava i podizanja svijesti, uključujući promociju SOS telefona. OCD su takođe uključene u koordinaciono tijelo koje prati sprovođenje Strategije za borbu protiv trgovine ljudima. Uključeni su i u tim za identifikaciju žrtava, koji je zadužen za identifikaciju, upućivanje i inicijalnu pomoć žrtvama. U 2020. godini ovaj tim je identifikovao pet žrtava, od kojih su sve bile maloljetne osobe, uključujući četiri djevojčice.

Crna Gora je progresivno jačala svoje kapacitete u oblasti **sajber kriminala**. Specijalizovani hardver i softver policije je nadograđen, a broj službenika je povećan na 6. Međutim, ljudski resursi su još uvijek daleko ispod potrebnog nivoa za efikasno rješavanje prijetnji kibernetičkog kriminala i djela omogućenih sajbertehnologijama, u kontekstu sve većih globalnih pretnji. Postojala je samo jedna pravosnažna presuda u oblasti sajber kriminala 2021. Pokrenute su tri preliminarne istrage, ali nijedna istraga nije pokrenuta.

Crna Gora ostaje članica WePROTECT Globalne alijanse protiv **seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja djece**. Crna Gora je 2021. godine izrazila namjeru da bude dio nove ekspertske mreže za prekograničnu saradnju protiv seksualnog zlostavljanja djece, koja je uspostavljena na Zapadnom Balkanu u okviru EMPACT-a i uz podršku Evropskog centra za sajber kriminal. Crnogorski odsjek za sajber kriminal je takođe učestvovao u Europolovoj akciji "Reci ne!" kampanja. Video, koji ima za cilj da pomogne roditeljima i nastavnicima da podignu svijest o seksualnom zlostavljanju djece, preveden je na crnogorski jezik.

U oblasti **vatrenog oružja** Vlada je usvojila izmjene i dopune Zakona o oružju u septembru 2021. godine, kojim se dodatno usklađuje pravni okvir sa *pravnom tekovinom EU* o nabavci i posjedovanju oružja. Čeka se usvajanje u Parlamentu. Balistička laboratorija je sada povezana sa fokalnom tačkom za vatreno oružje, što je važan razvoj za povećanje efikasnosti istraga u ovoj oblasti, ali još uvijek treba da bude akreditovan. Oko 556 komada oružja zaplijenjeno je 2021. godine, uključujući vatreno oružje zaplijenjeno na granicama, a izrečeno je 100 pravosnažnih presuda za krijumčarenje oružja. Međutim, većina slučajeva vezanih za vatreno oružje i dalje se procesuiraju kao prekršaji, dok je broj slučajeva koji se tiču ilegalne prekogranične trgovine oružjem i dalje nizak. Krivični zakonik Crne Gore još uvijek ne dozvoljava inkriminaciju trgovine vatrenim oružjem po posebnoj odredbi, kako to zahtijeva Protokol UN o vatrenom oružju. Radovi na rekonstrukciji skladišta malokalibarskog, lakog naoružanja i municije u Rogamima završeni su u trećem kvartalu 2021. godine kako bi se riješilo bezbjedno stanje skladišta.

Saradnja u oblasti droga

U Ministarstvu zdravlja oformljen je novi Direktorat za prevenciju zloupotrebe droga, u koji je ugrađena Nacionalna opservatorija za droge (NOD) – nakon što je uklonjena iz Ministarstva u februaru 2021. NOD, međutim, još uvijek nema dovoljan kapacitet i budžetsku autonomiju da ispuni standarde EU, te ne ispunjava u dovoljnoj mjeri svoju koordinacionu ulogu. Institut za javno zdravlje, forenzička laboratorija i druge institucije koje se bave problematikom droga imaju dobre tehničke i naučne kapacitete. Međutim, prikupljanje podataka o drogama nije u skladu sa standardima EU. Setovi nacionalnih podataka nisu dostavljeni Evropskom centru za praćenje droga i zavisnosti od droga (ECPDZD) u traženom obliku i rokovima. NOD tek treba da postane mjerodavan izvor informacija, pripremajući redovne nacionalne izvještaje o drogama u Crnoj Gori i obezbjeđujući informacije zasnovane na dokazima za nacionalne politike u vezi sa drogama.

Crna Gora je u oktobru 2021. godine prijavila sistem ranog upozoravanja EU o novoj psihoaktivnoj supstanci, koju je forenzički centar identifikovao. Nacionalni sistem ranog upozoravanja nije spreman za povezivanje sa sistemom ranog upozoravanja EU, jer ima ograničene operativne kapacitete, nedostaju mu definisane procedure i dovoljna uključenost organa za provođenje zakona i zdravstvenih vlasti. Nova Strategija za prevenciju zloupotrebe droga tek treba da bude usvojena, jer je prethodna završena 2020. godine.

Crna Gora je i dalje tranzitna zemlja za drogu, kao dio balkanske rute. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je devet istraga o krijumčarenju droge, od čega pet međunarodnih istraga, vođenih sa stranim policijskim službama. To je rezultiralo zaplijenom 4,7 tona droge u zemlji u 2021. (sa 3,1 tone u 2020. i 2,4 tone u 2019.), uglavnom marihuane (3,4 tone), ali i značajnim dijelom kokaina (1,2 tone), zajedno sa heroinom i sintetičkim supstancama. U avgustu 2021. godine policija je zaplijenila više od jedne tone kokaina, skrivenog u pošiljci banana. Praćeno je kretanje pošiljke droge od plovila u Luci Bar do krajnjeg odredišta u skladištu u blizini Podgorice. Dvije osobe su uhapšene i pod istragom su u ovom slučaju. Otkrivena je velika ilegalna plantaža marihuane od 860 stabljika kanabisa, što je dovelo do hapšenja trojice albanskih državljana. Pronađena je još jedna plantaža od 1.300 sadnica kanabisa, ali počinioci nisu otkriveni. Sudovi su 2021. godine izrekli sedam presuda za krijumčarenje droge u vezi sa organizovanim kriminalom (od osam u 2020.), sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

Nedovoljni kapaciteti za skladištenje zaplijenjene droge tek treba da se riješe. Crna Gora nije izmijenila relevantne zakonske odredbe u Zakoniku o krivičnom postupku, da bi kao dokaz za sudski postupak omogućila zadržavanje samo uzorka psihoaktivnih supstanci, a ne cjelokupne količine, kao što je sada slučaj.

Borba protiv terorizma i prevencija radikalizacije koja vodi ka nasilnom ekstremizmu i terorizmu

Prijetnje terorizma i nasilnog ekstremizma ostale su relativno niske u zemlji. Protiv jedne osobe podnijeta je jedna krivična prijava za terorizam, u kontekstu protesta protiv ustoličenja Joanikija II na Cetinju u septembru 2021. godine. Napravljena je početna evidencija o istragama o finansiranju terorizma i sumnjivim vezama sa terorizmom. Ponovljeno suđenje 13 optuženih (uključujući dvoje ruskih i osam državljana Srbije), koji su proglašeni krivima za terorizam u slučaju pokušaja državnog udara 2016. godine, još traje nakon što je Apelacioni sud ukinuo prvostepenu presudu i vratio je Višem Sudu.

Crna Gora je nastavila da, na zadovoljavajući način, sprovodi mjere utvrđene Aranžmanom EU i Crne Gore za implementaciju Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan, koji je potpisan u novembru 2019. godine. Crna Gora je svoj treći izvještaj o implementaciji dostavila u avgustu 2021. godine, a očekuje se da će uskoro podnijeti i četvrti izvještaj.

Nova Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. i prateći Akcioni plan usvojeni su u decembru 2021. godine. Ista osoba imenovana je za nacionalnog koordinatora za dvije ključne strategije u ovoj oblasti (o borbi protiv terorizma i o prevenciji nasilnog ekstremizma), važan korak za poboljšanje koordinacije između ove dvije usko povezane oblasti politike.

Zakonski okvir o kritičnoj infrastrukturi je konsolidovan donošenjem podzakonskog akta Zakona o kritičnoj infrastrukturi, kojim se utvrđuju kriterijumi za definisanje kritičnih infrastruktura. Vlada je u decembru 2021. godine usvojila Zakon o obradi podataka o putnicima u vazдушnom saobraćaju u cilju sprječavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih djela. Čeka se usvajanje od strane Parlamenta. Crna Gora tek treba da uspostavi pravni okvir koji reguliše teroristički sadržaj na internetu. Pojava sadržaja desnog ekstremizma na internetu je u porastu.

Crna Gora učestvuje u EU Mreži za podizanje svijesti o radikalizaciji kako bi podržala i unaprijedila angažman zajednice, te u različitim međunarodnim projektima koji obezbjeđuju izgradnju kapaciteta u

prevenciji nasilnog ekstremizma i radikalizacije. U cijeloj zemlji uspostavljena je mreža lokalnih fokalnih tačaka za prevenciju nasilnog ekstremizma. Međutim, nadležni opštinski službenici još uvijek moraju da se obuču i da budu proaktivniji u aktivnostima prevencije.

Crna Gora je nastavila dobru saradnju sa Europolom u ovoj oblasti. Vlasti su proaktivno dijelile informacije o povratnicima i stranim terorističkim borcima sa Europolom. Crna Gora je aktivno učestvovala u Regionalnoj antiterorističkoj inicijativi Zapadnog Balkana o istragama protiv terorizma.