

Non-pejper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, maj 2021.

1. Uvod i sažetak

U skladu s pregovaračkim okvirom za pristupne pregovore EU s Crnom Gorom, svrha ovog non-pejpera je da Komisija predstavi Savjetu pregled napretka Crne Gore u okviru poglavlja „Pravosuđe i temeljna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbjednost“ u periodu od Izvještaja o Crnoj Gori iz oktobra 2020. Zasnovan je na crnogorskim izvještajima za drugo polugodište 2020. i prilogu za Pododbor EU-Crna Gora za pravdu, slobodu i bezbjednost iz marta 2021. Korišćen je čitav niz drugih izvora, uključujući priloge država članica EU, peer review i ekspertske misije na daljinu koje uključuju eksperte država članica EU, izvještaje iz projekata koje finansira EU, međunarodnih partnera i organizacija civilnog društva.

Nakon otvaranja posljednjeg pregovaračkog poglavlja u junu 2020, prioritet za dalji sveukupni napredak u pristupnim pregovorima ostaje ispunjavanje privremenih mjerila zadatih u poglavljima 23 i 24. Kao što je predviđeno revidiranom metodologijom, nijedno novo poglavlje ne bi trebalo biti zatvoreno prije nego što Crna Gora postigne ovaj cilj.

U cilju informisanja o pripremi za narednu Međuvladinu konferenciju (MVK) s Crnom Gorom u skladu s revidiranom metodologijom, sažetak u nastavku ima za cilj da pruži pregled ukupnog trenutnog stanja, uz fokusiranje na identifikovanje neriješenih pitanja u okviru privremenih mjerila za poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je nastavila da sprovodi akcione planove za poglavlja 23 i 24 i druga strateška dokumenta u oblasti vladavine prava, a takođe je usvojila i nova. Radila je na rješavanju preostalih izazova naznačenih u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020, uključujući kritične oblasti slobode izražavanja i slobode medija i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Nakon promjene bez presedana sastava vladajuće većine nakon izbora u avgustu 2020. i formiranja nove Vladine koalicije, funkcionisanje administrativnih struktura u oblasti vladavine prava suočava se s novim izazovima, zbog široko rasprostranjenih smjena i promjena na rukovodećim nivoima, uključujući vakuum šefova i članova radnih grupa za oba poglavlja, što je spriječilo nastavak njihovih aktivnosti, i što je pitanje koje treba hitno riješiti.

Ispunjenje privremenih mjerila od strane Crne Gore ne zavisi samo od sprovođenja odgovarajućih akcionih planova i strateških dokumenata. To takođe podrazumijeva demonstraciju jače političke volje na nivou Vlade za rješavanje preostalih izazova, posebno u oblastima koje spadaju u poglavlje 23 i onih koja su u nadležnosti Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. To uključuje odbacivanje i osuđivanje svakog poricanja, relativizacije ili pogrešnog tumačenja genocida u Srebrenici. Na nivou Skupštine, neophodna većina za sva

neriješena imenovanja u pravosuđu i drugim institucijama može se osigurati samo kroz politički dijalog. Zakonske izmjene koje su suštinske za uspjeh reforme u oblasti vladavine prava trebalo bi pripremiti u skladu s evropskim standardima, najboljom praksom i preporukama Venecijanske komisije i nakon širokog i inkluzivnog procesa konsultacija. Ovo se posebno odnosi na mišljenje Venecijanske komisije o zakonodavnoj inicijativi o tužilaštvu, kao i po pitanju finalizacije i sprovođenja predmetnog zakonodavstva. Jasna, obnovljena i nedvosmislena posvećenost pravosuđa i tužilaštva, uključujući kroz dosljedno sprovođenje mehanizama koji osiguravaju sudsku i tužilačku nezavisnost i odgovornost, ostaje na čekanju.

Crna Gora ima pozitivniji trend u dijelu efikasnosti pravosuđa, posebno u pogledu alternativnog rješavanja sporova. Sprovođenje IKT strategije za pravosuđe, kako bi se osigurao brz prelazak na novi sistem upravljanja predmetima i poboljšala pouzdanost i dostupnost statističkih podataka za pravosuđe, zavisice od alokacije dovoljnih kapaciteta. Nakon finalizacije analize racionalizacije pravosudne mreže, tek treba da započne rad na pripremi nove strategije. U dijelu slobode medija, nastavljen je rad na medijskom zakonodavstvu. Transformacija javnog emitera RTCG u nezavisni i profesionalni javni servis zavisice od imenovanja novog Savjeta RTCG, koje je na čekanju. Najavljena priprema strategije medijske politike ima potencijal da olakša širok i inkluzivan dijalog između vlasti i nacionalnih zainteresovanih strana. Promjene u sastavu i metodama rada Komisije za praćenje slučajeva nasilja nad medijima trebalo bi da dovedu do konkretnih rezultata u pogledu istraga starih slučajeva napada na imovinu medija. Stvaranje ambijenta pogodnog za slobodu medija zahtijeva od vlasti i svih političkih strana da se uzdrže od vršenja pritiska na novinare, uključujući putem javnih izjava.

U dijelu borbe protiv korupcije, poboljšani rezultati i povjerenje javnosti u Agenciju za sprječavanje korupcije zavisice od kontinuiranih napora Agencije da obezbijedi svoj integritet, nepristrasnost i odgovornost te ispravi nedostatak u donošenju odluka. Nezavisno funkcionisanje i integritet Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) biće ključni za procjenu napretka Crne Gore u poglavljima 23 i 24 u pogledu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Resursi dodijeljeni policiji, tužilaštvu i sudstvu za rješavanje ovih slučajeva i dalje su nedovoljni, a loši smještajni uslovi SDT-a još uvijek nijesu riješeni. Povećane aktivnosti tužilaštva u pogledu istraga slučajeva korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala trebalo bi da dovedu do ubjedljivijeg bilansa rezultata u dijelu optužnica, suđenja, pravosnažnih sudskih presuda i trajnog oduzimanja imovine u ovim slučajevima. Efikasnost i kredibilitet pravosudnog odgovora na korupciju i organizovani kriminal tek treba da se unaprijede, uključujući kroz adresiranje pitanja česte upotrebe sporazuma o priznanju krivice.

U poglavlju 24, Crna Gora je dodatno razvila administrativne i prihvatne kapacitete u oblasti migracija i azila, postepeno povećavajući kapacitete za upravljanje granicama te održala visok nivo saradnje s Frontex-om kroz Sporazum o statusu s EU. Međutim, Crna Gora tek treba da

adresira trajne izazove povezane s nedostatkom službenika i opreme u upravljanju granicama. Vizna politika Crne Gore još uvijek nije u potpunosti usklađena s EU listom država čijim državljanima je potrebna viza i onih koji su izuzeti od ovog zahtjeva.

Saradnja Crne Gore s Eurojust-om omogućila je veliku razmjenu informacija s državama članicama i otvaranje 12 sudskih predmeta u Agenciji. Početni bilans rezultata hapšenja, zaplijene droge i istraga u oblasti organizovanog kriminala dodatno je konsolidovan u 2020, zahvaljujući jačim kapacitetima policije i sve većoj međunarodnoj policijskoj saradnji. Crna Gora je povezala svoju Finansijsko-obavještajnu jedinicu s Europol-ovom SIENA-om i razmijenila povećani broj poruka putem ovog kanala.

Bilans rezultata sudskih odluka i osuđujućih presuda takođe je uvećan u 2020, pošto je veći broj istraga iz prethodnih godina stigao do sudova. Zabilježen je uzlazni trend u dijelu otkrivanja i privremenog oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću, ali su trajna oduzimanja imovine i dalje rijetka. Početni bilans rezultata u oblasti borbe protiv trgovine ljudima je potvrđen, s većim brojem sudskih predmeta. Institucionalni kapaciteti u ovoj oblasti dodatno su ojačani kroz različita državna tijela. Nije bilo nijedne presude za pranje novca. Kapaciteti za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u slučajevima pranja novca još uvijek nijesu na očekivanom nivou. Crna Gora je istražila značajan broj slučajeva koji se odnose na trgovinu drogom, ali kapaciteti Nacionalne jedinice za droge još uvijek nijesu na potrebnom nivou. Fokalna tačka za vatreno oružje tek treba da se poveže s balističkom laboratorijom.

Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere utvrđene Implementacionim aranžmanom EU i Crne Gore u okviru Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu.

Nakon promjene vladajuće većine, policija je prošla kroz još jednu unutrašnju reorganizaciju i vraćena je u Ministarstvo unutrašnjih poslova, uz promjenu cjelokupnog višeg rukovodstva. U nekoliko oblasti, na rad agencija za sprovođenje zakona uticale su posebne okolnosti izazvane pandemijom COVID-19 i postignuto je manje rezultata. Brojna otpuštanja i ostavke visokih zvaničnika od avgusta 2020. uvećali su ovaj izazov.

2. Detaljni pregled

2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

Pravosuđe

Sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. je u toku. Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2019-2020. je u pripremi, a usvajanje Akcionog plana 2021-2022. predviđeno je za IV kvartal 2021.

U februaru 2021, poslanici vladajuće koalicije predstavili su inicijativu za izmjenu Zakona o Državnom tužilaštvu i novi nacrt Zakona o Državnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koji bi zamijenio Zakon o Državnom tužilaštvu. U martu 2021, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je pokrenulo konsultacije o ovoj inicijativi s nacionalnim zainteresovanim stranama. U svom mišljenju iz marta 2021.¹, koje je zatražila Vlada, Venecijanska komisija je podvukla da je reformu tužilaštva potrebno pažljivo osmisliti i podvrći smislenom procesu javnih konsultacija. Kada je u pitanju sadržaj reforme, Venecijanska komisija izrazila je zabrinutost u vezi s planovima da se ukine sadašnje SDT i zamijene svi trenutni članovi Tužilačkog savjeta te podvukla princip sigurnosti mandata. Dodatno je dala preporuke o sastavu Tužilačkog savjeta, o odblokirajućem mehanizmu za imenovanje vrhovnog državnog tužioca i o disciplinskoj odgovornosti tužilaca. Nakon ovog mišljenja, odustalo se od planova za ukidanje SDT-a, a novi set amandmana na Zakon o Državnom tužilaštvu je pripremljen nakon ograničenih javnih konsultacija i rasprave. Vladajuća koalicija je uvela amandmane u skupštinsku proceduru krajem aprila 2021, dok je Vlada paralelno zatražila hitno dodatno mišljenje Venecijanske komisije.

Nakon isteka mandata prethodnom sastavu Sudskog savjeta sredinom 2018, odblokirajući mehanizam iz 2018. nastavlja da se primjenjuje već treću godinu, omogućavajući produženje mandata četiri nesudska člana do izbora novih. Krajem 2020, dva pravosudna člana Savjeta podnijela su ostavke i zamijenjena u februaru 2021. Zbog ostavke predsjednika Sudskog savjeta u 2019. i predsjednika Vrhovnog suda u decembru 2020, Savjet djeluje u nekompletnom sastavu sa osam od 10 članova. Takođe, Tužilački savjet djeluje u nekompletnom sastavu s osam od 11 članova, nakon tri ostavke (dvije iz tužilaštva i jedan predstavnik Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava), ali kvorum za odlučivanje u oba tijela je i dalje osiguran. U prva tri mjeseca 2021, Sudski savjet je održao šest sastanaka, dok je Tužilački savjet održao jedan. Njegov poslovnik o radu predviđa minimum jednu sjednicu mjesečno. Oba savjeta i dalje treba da preuzmu funkcije upravljanja budžetom i finansijama na centralnom i sudskom i tužilačkom nivou. Proces prenosa planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva je u ranoj fazi i još uvijek treba da se testira u pilot sudovima i tužilaštvima.

Nezavisnost i nepristrasnost

Zakonodavni okvir koji garantuje nezavisnost sudstva postoji, međutim, sudstvo i tužilaštvo i dalje se smatraju podložnim političkom uplitanju.

Od sedam predsjednika sudova koji su ponovo imenovani na najmanje treći mandat između 2019. i 2020, njih četiri, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, podnijeli su ostavke u decembru 2020. i januaru 2021. Osnovni ustavni i zakonodavni okvir ograničio je takva

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e)

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

imenovanja na najviše dva mandata kako bi se spriječila prekomjerna koncentracija moći u pravosuđu. Nijedan kandidat nije izabran u okviru prvog poziva za izbor novog predsjednika Vrhovnog suda. Ministarstvo pravde je pripremio izmjene zakona u dogovoru sa Sudskim savjetom nakon ovog prvog neuspješnog poziva u cilju revidiranja postupka i omogućavanja Sudskom savjetu da donese odluku o najpogodnijem kandidatu na osnovu uže liste od tri kandidata dogovorene u okviru Vrhovnog suda. Nasljednik vrhovnog državnog tužioca, kome je mandat istekao u oktobru 2019, tek treba da bude imenovan. Odlazeći vrhovni državni tužilac, koji bi trebalo da se penzionise u maju 2021, imenovan je za vršioca dužnosti. Nakon neuspješnog ishoda dva poziva za kandidate, u januaru 2021. je objavljen treći javni poziv i postupak izbora je u toku. U decembru 2020, Ustavni sud je izabrao novog predsjednika, završavajući tako period predsjedavanja od „predsjedavajućeg sudije“ - privremene funkcije koja nije predviđena zakonodavnim okvirom. Dvoje sudija Ustavnog suda su se penzionisali. Dok je postupak imenovanja novih sudija na čekanju u Skupštini, Sud djeluje u nepotpunom sastavu s pet od sedam sudija.

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene izbore sudija i tužilaca na državnom nivou. Integritet procesa izbora kandidata za sudije i dalje se osporava od strane kandidata i organizacija civilnog društva (OCD). U decembru 2020, Upravni sud poništio je odluku o izboru 10 kandidata za sudije osnovnog suda iz 2019. zbog proceduralnih nepravilnosti, uključujući i ocjenu pisanih testova, kvalitet intervjua i navodni sukob interesa. Sudski savjet je okončao ponovljeni postupak izbora iz 2019. u martu 2021. U decembru 2020, Sudski savjet je imenovao novog predsjednika Osnovnog suda na Cetinju. U januaru 2021, četiri tužioca su izabrana za tužilaštva višeg ranga. Nakon otkazivanja postupka imenovanja 11 rukovodilaca državnih tužilaštava, započetog u 2019, Tužilački savjet je ponovo objavio konkurse u februaru 2021.

Oba savjeta bi trebalo da sprovede redovno ocjenjivanje sudija i tužilaca. Međutim, do aprila 2021, nijedan savjet nije usvojio svoje planove za ocjenjivanje za 2021. U 2020, ocijenjeno je 15 sudija, a nijedan tužilac nije ocijenjen u redovnom postupku ocjenjivanja.

Tumačenje zakonskih uslova za starosno penzionisanje sudija i tužilaca je osporeno nakon što je Zakon o penzijskom osiguranju iz 2020. smanjio opšti starosni uslov za sticanje prava na penziju, odstupajući od odredbi iz opšteg Zakona o radu. I Sudski i Tužilački savjet smatraju da se novi Zakon o penzijama ne primjenjuje na njih. Zahtjev Sudskog savjeta za ocjenu ustavnosti Zakona o penzijama u ovom pogledu trenutno je pred Ustavnim sudom.

Nastavljena je praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova u cilju smanjenja zaostalih predmeta (1.274 predmeta u 2020). U nedostatku jasnih kriterijuma, ova praksa utiče na pravo na zakonitog sudiju.

Odgovornost

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

Izvršenje etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce i dalje ostaje ograničeno, a sudska praksa tek treba da se razvije. U 2020, pokrenuta su četiri disciplinska postupka pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta. Završena su tri postupka, u kojima je utvrđen prekršaj i izrečena sankcija smanjenja primanja u iznosu od 20% u trajanju od tri mjeseca u jednom slučaju (2019: pokrenut jedan postupak, jedan prekršaj). U istom periodu, vođena su dva disciplinska postupka protiv tužilaca, u jednom slučaju je utvrđeno kršenje (2019: nijedan). U istom periodu, bilo je 15 prijava o navodnom kršenju Etičkog kodeksa sudija; kršenje je utvrđeno u jednom slučaju, a dva slučaja su proslijeđena disciplinskoj komisiji (2019: ukupno 12 slučajeva, prekršaj u dva slučaja). Od četiri slučaja navodnog kršenja Etičkog kodeksa tužilaca prijavljenih u 2020, nije utvrđeno nijedno kršenje (2019: 12 slučajeva, tri kršenja). Pravni lijek protiv odluka etičkih komisija oba savjeta tek treba da bude predviđen zakonom.

U januaru 2021, SDT je uhapsio i odredio pritvor preko noći sudiji osnovnog suda zbog sumnje da je zloupotrebio položaj radi ispitivanja bez prethodnog zahtjeva SDT-a za ukidanje imuniteta sudiji. U martu 2021, Sudski savjet je odlučio da privremeno suspenduje sudiju, zbog krivične istrage koja je na čekanju.

U februaru 2021, jedan od specijalnih tužilaca je podnio krivičnu prijavu protiv glavnog specijalnog tužioca zbog njegovih navodnih radnji u slučaju „državni udar“. Krivična prijava je naknadno odbačena. Glavni specijalni tužilac skinuo je oznaku tajnosti i objavio transkripte telefonskih razgovora iz 2017. između dva (u to vrijeme opoziciona) poslanika kako bi sugerisao njihovu vezu s dotičnim tužiocem. Ova objava pokrenula je navode o politički motivisanom krivičnom gonjenju i nezakonitom prisluškivanju bivših opozicionih poslanika i pozive za pokretanje disciplinskog postupka protiv glavnog specijalnog tužioca. Do sada nije bilo institucionalne reakcije od strane vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca ili Tužilačkog savjeta na postupke glavnog specijalnog tužioca i druga dešavanja u okviru SDT-a.

U 2020, redovna pravosudna inspekcija Ministarstva pravde utvrdila je nepravilnosti u zatvaranju registara i pomoćnih knjiga prekršajnog suda. Nijesu utvrđene nepravilnosti u tužilaštvima. Iako su 2020. angažovana dva nova inspektora, kapaciteti Ministarstva u ovoj oblasti i dalje zahtijevaju jačanje. Novi akt o sistematizaciji Ministarstva predviđa povećanje broja pravosudnih inspektora na pet.

Postignuti su važni rezultati u dijelu odgovornosti nezavisnih pravnih profesija. Tokom izveštajnog perioda, usvojeni su novi etički kodeksi za notare i sudske tumače i prevodioce. U toku su aktivnosti na reviziji kodeksa profesionalnog ponašanja advokata i etičkog kodeksa sudskih vještaka.

Efikasnost i profesionalizam

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

Otvorena pitanja ostaju u dijelu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe zbog nepostojanja naprednog sistema upravljanja predmetima. Sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija za pravosuđe (IKT) 2016-2020. i novog Programa razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija prvosuđa 2021-2023. nastavljeno je uz donatorsku podršku i određena odlaganja, od kojih su neka uzrokovana pandemijom. Uvođenje novog zatvorskog informacionog sistema očekuje se do kraja maja 2021. Razvoj sistema upravljanja predmetima za sudove je u toku i očekuje se da će do kraja 2021. sistem biti primijenjen u pilot sudovima. Novi Akt o sistematizaciji predviđa prelazak Direkcije za IKT u službu Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. To pokreće pitanja u vezi s kapacitetima opredijeljenih za sprovođenje ovih važnih aktivnosti.

Tokom 2020. pred crnogorskim sudovima je bilo u radu 139.560 predmeta (2019: 131.956), od kojih 80.723 novih predmeta (13% manje nego 2019). Riješeno je oko 83.206 predmeta (9,9% manje nego 2019), dok je ukupan broj zaostalih predmeta opao za 10% na 34.425. Crna Gora nastavlja sa smanjenjem broja zaostalih starih predmeta kojima je dat prioritetan status. Broj slučajeva starijih od tri godine iznosio je 3.036 na kraju 2020. (2019: 4.732). Vrijeme rješavanja, odnosno prosječno vrijeme od pokretanja do donošenja odluke iznosilo je 150 dana u sudskim predmetima pred osnovnim sudovima (2019: 143), 148 za privredne predmete (2019: 116) i 438 dana za predmete pred Upravnim sudom (2019: 534).

Što se tiče izvršenja, zaostatak izvršnih predmeta pred sudovima postao je nizak. Na kraju 2020. bilo je u radu nekih 720 slučajeva (150.000 u 2016). U 2020. kancelarijama javnih izvršitelja upućeno je oko 66.085 predmeta (2019: 61.127), sa 43.569 (2019: 40.019) neriješena predmeta na kraju godine.

Crna Gora ima 50 sudija (60% žena) i 19 tužilaca (62% žena) na 100.000 stanovnika, daleko iznad evropskog prosjeka od 17 sudija i 11 tužilaca, kao i 2,6 puta više pravosudnog kadra po stanovniku od evropskog prosjeka. Osnovna analiza koja treba da posluži novoj Strategiji za racionalizaciju pravosudne mreže završena je i objavljena u oktobru 2020. Nijesu prijavljene aktivnosti na pripremi ove Strategije koje su bile predviđene već za 2020, a Strategija nije uključena u Plan rada Vlade za 2021.

Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere za jačanje i promociju upotrebe alternativnog rješavanja sporova (ARS). Zakon o alternativnom rješavanju sporova iz 2020. i izmjene Zakona o sudovima, o građanskom postupku i izmjene Porodičnog zakona koje su stupile na snagu u avgustu 2020. promovišu upotrebu alternativnog rješavanja sporova i predviđaju, između ostalog, obavezno upućivanje na posredovanje od strane suda za određene vrste građanskih i porodičnih sporova. Uspješan sporazum o poravnanju sada ima status neposredno izvršnog dokumenta. Usvojeni su svi podzakonski akti predviđeni Zakonom o alternativnom rješavanju sporova i Centar za posredovanje je transformisan u Centar za alternativno rješavanje sporova.

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

Statistički podaci potvrđuju značajan porast broja predmeta upućenih na posredovanje. U 2020. na posredovanje je upućeno 3.567 predmeta, dok je samo između 15. januara i 15. februara 2021. bilo 1.753 takvih uputa. U 2020. posredovanjem je riješeno ukupno 845 slučajeva (2019: ukupno 845). Tokom istog perioda, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova podnijeto je 2.819 predmeta (2019: 2.743), od kojih je riješeno 1.663 (2018: 1.258).

Sekretarijat Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu sada zapošljava 16 od 19 planiranih radnih mjesta. Centar se postepeno prilagođavao epidemiološkoj situaciji, ali se suočava s izazovima prilikom organizacije *on-line* aktivnosti zbog smanjenog interesovanja i tehničkih izazova na strani učesnika. Funkcionalna analiza završena u oktobru 2020. identifikovala je potrebu za daljim jačanjem programa, praćenja i evaluacije aktivnosti, kao i potrebu za poboljšanjem unutrašnje koordinacije. Centar ima status posmatrača u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu (EJTN). U 2020, 37 predstavnika pravosuđa učestvovalo je u EJTN obukama.

Domaće procesuiranje ratnih zločina

Trenutno je pet slučajeva u fazi izviđaja u vezi s ratnim zločinima počinjenih na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. U novembru 2020, Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove (IRMCT) predao je Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) spise koji se odnose na više od 15 osoba osumnjičenih za teška krivična djela, uključujući seksualno nasilje počinjeno na teritoriji Bosne i Hercegovine. Na osnovu ovih spisa, SDT je otvorilo izviđaj u jednom predmetu, formiralo posebni istražni tim i preduzelo aktivnosti na planu identifikovanja potencijalnih osumnjičenih i aktivnosti na planu zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći od tužilaštva Bosne i Hercegovine. SDT je takođe revidiralo jedan od konačno presuđenih slučajeva ratnih zločina i kontaktirao IRMCT i porodice žrtava s ciljem pribavljanja novih informacija ili dokaza.

Crna Gora održava saradnju sa susjednim zemljama i IRMCT. Između oktobra 2020. i marta 2021. SDT je postupalo po zahtjevima za uzajamnom pravnom pomoći od tužilaštava iz regiona u vezi s 14 slučajeva, obezbjeđujući ispitivanje svjedoka i osumnjičenih, kao i prikupljanje dokaza. U toku su pregovori za ustupanje još jednog predmeta iz Bosne i Hercegovine Crnoj Gori.

Istrage i presuđivanja u predmetima ratnih zločina suočavaju se s pravnim i praktičnim preprekama, uključujući prepreke u odnosu na specifične dokazne zahtjeve na suđenjima za ratne zločine, zaštitu svjedoka i nedovoljne kapacitete tužilaštva i sudstva.

Inicijativa za imenovanje ulice u opštini Berane po bivšem komandantu vojske Republike Srpske osuđenom za ratne zločine je odbačena. Nakon nemogućnosti ministra pravde da se izričito saglasi sa dobro utvrđenim činjenicama o genocidu u Srebrenici, u aprilu 2021. predsjednik Vlade je pokrenuo postupak za razrješenje ministra.

Od 47 zahtjeva za naknadu štete žrtvama ratnih zločina počinjenih u predmetu „Morinj“ koji su bili u radu pred osnovnim sudovima tokom 2020. i početkom 2021, do kraja aprila 2021. u 37

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

slučajeva dosuđena je odšteta u ukupnom iznosu od 216.135 eura. Sudske odluke postale su pravnosnažne u 23 od ovih predmeta, a 10 predmeta je još u toku.

Borba protiv korupcije

Prevenција korupcije

Jačanje kapaciteta Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) nastavilo se kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku podršku. Nakon promjena u Savjetu Agencije i njenom rukovodstvu 2020, Agencija je otpočela s proaktivnim pristupom prema izazovima u pogledu njene nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, transparentnosti, neselektivnog pristupa i kvaliteta svojih odluka, unapređujući sveukupan učinak.

Tokom 2020, ASK je pokrenula 510 postupaka pred sudovima za prekršaje (2019: 387) (469 zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije i 41 zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja). Ukupno je 394 postupka okončano, uključujući i one iz prethodnih godina. Kazne su iznosile 58.370 eura zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije i 23.129 eura za kršenje odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je izdala još 42 direktna prekršajna naloga zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2019: 42), izričući novčane kazne u iznosu od 8.097 eura. U dva slučaja, ASK je zatražila oduzimanje imovinske koristi pred nadležnim sudovima (2019: 13), što je rezultiralo jednim oduzimanjem u vrijednosti od 2.892 eura (2019: sedam slučajeva, ukupan iznos od 22.966 eura). Tokom 2020. i početkom 2021. Agencija je pripremila mišljenja o četiri zakonodavne inicijative.

Na osnovu 135 mišljenja (2019: 158) i 63 odluke (2019: 72) koje je Agencija izdala 2020. o **nespojivosti funkcija i sukobu interesa**, 41 javni funkcioner (2019: 57) je podnio ostavku na svoju funkciju i jedan je razriješen (2019: 4). Početkom 2021. Agencija za sprječavanje korupcije je donijela odluku o nespojivosti funkcija protiv članova odlazeće Vlade koji su istovremeno započeli mandat članova novoizabrane Skupštine.

U 2020, Agenciji je podnešeno 8.108 **izvještaja o prihodima i imovini** (2019: 8.149). Broj neobaveznih pristanaka za pristup bankovnim računima u svrhu provjere podataka dostavljenih u izvještajima nastavlja da se smanjuje. U 2021, osam od 15 članova Vlade dalo je saglasnost ASK-u na pristup njihovim računima. ASK je provjerila 966 takvih izvještaja, što premašuje njen godišnji plan za 10%. Obavljene su dubinske provjere za 20 visokih funkcionera. Pokrenula je 138 upravnih postupaka (2019: 119) i utvrdila kršenja i nepravilnosti u 60 slučajeva okončanih u istom periodu (2019: 54). U decembru 2020, Agencija je počela da prati način života javnih funkcionera kako bi otkrila moguće nepravilnosti u prijavama prihoda i imovine. Do sada je pokrenuto tri postupka provjere i jedan upravni postupak zasnovan na informacijama iz medija.

Crna Gora je 19. marta 2021. bila među prve tri potpisnice Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izjava o imovini, pripremljenog i pregovaranog među učesnicima Regionalne antikorupcijske inicijative.

ASK je nastavila da nadgleda cjelokupnu usklađenost relevantnih subjekata u pogledu ispunjavanja zakonskih obaveza iz oblasti **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja** i njen ukupan učinak u ovoj oblasti je poboljšan. U novembru 2020. predstavila je konačan izveštaj o svojim aktivnostima u vezi s parlamentarnim izborima održanim u avgustu 2020. U odnosu na lokalne izbore u Nikšiću održane u martu 2021, Agencija je izvršila 10 inspekcijskih nadzora i pokrenula 19 prekršajnih postupaka. U proljeće 2021. Agencija je započela pripreme za majske lokalne izbore u Herceg Novom. Agencija nastavlja da ukazuje na postojeća otvorena pitanja i nedosljednosti u postojećem zakonskom okviru o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja koje utiču na njene nadzorne aktivnosti i učinak.

U 2020, Agenciji su podnijeta tri zahtjeva za zaštitu **zviždača** (2019: 3). ASK je završila provjere tri zahtjeva iz 2019. utvrđujući da je prouzrokovana šteta zviždaču u jednom slučaju. Agencija je primila 75 izvještaja o prijetnjama javnom interesu (2019: 110) 2020. i još 40 do kraja marta 2021. Završila je provjere 31 izvještaja, utvrđujući prijetnju javnom interesu u pet slučajeva. Daljih 12 slučajeva je prosljeđeno tužilaštvu. Agencija je nadalje pokrenula tri postupka po službenoj dužnosti radi utvrđivanja postojanja prijetnji javnom interesu (2019: 3).

ASK je nastavila da pruža podršku javnim organima u vezi s **planovima integriteta**. Trenutno 98% javnih vlasti i tijela ima pripremljene planove integriteta. U martu 2021. Agencija je finalizovala sveobuhvatan izveštaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2020, uključujući procjenu njihove efektivnosti i efikasnosti, zasnovan na komentarima javnih organa na upitnik o samoprocjeni. Prema analiziranim podacima, nivo primjene planova integriteta se povećava, dok je intenzitet rizika od korupcije u opadanju.

Nije bilo novoizdatih **sertifikata za lobiranje** tokom 2020. (kao u 2019). U novembru 2020, Agencija je podnijela Ministarstvu pravde svoju inicijativu za izmjenu Zakona o lobiranju. Ministarstvo još uvijek razmatra inicijativu.

Primjena **etičkih kodeksa za članove zakonodavne i izvršne vlasti** je i dalje vrlo ograničena. Prijavljeno je samo 12 slučajeva za policiju i dva za carine, sve u prvoj polovini 2020. Novi etički kodeks za rukovodioce najvišeg nivoa je sastavljen i čeka na usvajanje od strane Vlade.

Dok važeći **Zakon o slobodnom pristupu informacijama** nije doprinio povećanju odgovornosti i transparentnosti javne službe, nastavlja se rad na novom zakonskom okviru. Vlada planira da poboljša proaktivnu razmjenu javnih informacija i postoji pozitivniji, iako neujednačen, trend skidanja oznake tajnosti i omogućavanja pristupa određenim dokumentima kojima je ovaj pristup

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

prethodno odbijen. Ovo se takođe odnosi na informacije koje se tiču oblasti koje su posebno osjetljive na korupciju.

Ukupan uticaj antikorupcijskih mjera u **posebno osjetljivim oblastima** (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvena zaštita i obrazovanje) i dalje treba potkrijepiti opipljivim rezultatima, uključujući povećanje broja inspekcija, otkrivenih nepravilnosti i preduzetim korektivnim radnjama. Elektronski sistem javnih nabavki je počeo sa radom u januaru 2021.

Represija korupcije

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou osnovan je u decembru 2020. Njime predsjedava potpredsjednik Vlade, a čine ga ministar finansija, dva člana civilnog društva i jedan predstavnik akademske zajednice. Ovo savjetodavno tijelo ima za cilj rješavanje sistemskih problema povezanih s represijom korupcije na visokom nivou i povećanjem njihove transparentnosti. U aprilu 2021. prezentovani su nalazi Savjeta u vezi sa stanovima finansiranim od strane države i stambenim kreditima dodijeljenim višim državnim službenicima i članovima sudstva i tužilaštva, koji upućuju na niz nepravilnosti, kao i na rizike u pogledu transparentnosti i integriteta. Prostorni kapaciteti SDT-a i dalje su neadekvatni.

Uspostavljen je bilans ostvarenih rezultata u pogledu istraga, krivičnih gonjenja i prevosnažnih presuda u predmetima korupcije na visokom nivou, ali ga treba dalje konsolidovati. Tokom 2020, Specijalno državno tužilaštvo otvorilo je istrage u krivičnim djelima povezanim s korupcijom na visokom nivou u osam predmeta protiv 35 fizičkih i osam pravnih lica (2019: šest slučajeva, 15 fizičkih lica). Dodatne dvije istrage su otvorene do sredine marta 2021. Ostali slučajevi korupcije na visokom nivou su u fazi izviđaja. Oni se, između ostalog, tiču privatizacija, prevara u vezi s investicijama i razvojnim kreditima, poreskih prevara i prisvajanja obalskog zemljišta. Među osumnjičenim pojedincima je nekoliko bivših ministara (jedan koji trenutno vrši funkciju poslanika, a drugi ambasadora), visoki javni zvaničnici, većinski vlasnik komercijalne banke i izvršni direktor banke, sudija i direktor javnog preduzeća. Tokom 2020, podnijete su tri optužnice za krivična djela u vezi s korupcijom na visokom nivou protiv tri fizička i jednog pravnog lica (2019: pet slučajeva) i pokrenute su finansijske istrage u četiri slučaja korupcije na visokom nivou protiv devet osoba (2019: četiri slučaja, 29 lica). Još jedna optužnica podignuta je do marta 2021. U februaru 2021. Viši sud u Podgorici je u aferi „Koverat“ odbacio optužnicu protiv bivšeg gradonačelnika i savjetnika predsjednika Crne Gore za pranje novca, dok je optužnica protiv biznismena umiješanog u slučaj potvrđena. U aprilu 2021, SDT je uspio sa žalbom uloženom povodom odluke o odbijanju optužnice. U tri predmeta korupcije na visokom nivou presude su postale konačne i izvršne u 2020. (2019: 4xx), što je rezultiralo osuđujućom presudom za dva okrivljena u jednom predmetu. Druga dva slučaja rezultirala su oslobađajućom presudom ili odbacivanjem optužnice. Još jedna odluka je postala pravosnažana do kraja marta 2021. na

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

osnovu sporazuma o priznanju krivice koji je rezultirao šestomjesečnom zatvorskom kaznom i novčanom kaznom u iznosu od 3.000 eura. U decembru 2020, Crna Gora je poslala još jedan zahtjev Srbiji za izručenje bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, osuđenog za krivična djela u vezi s korupcijom na visokom nivou.

Što se tiče **oduzimanja imovine**, jedna stambena jedinica od 193m² trajno je oduzeta u 2020.

Temeljna prava

Nije bilo novih ratifikacija **međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima**. Crna Gora nastavlja da osigurava dobru saradnju sa **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. U 2020. 218 novih predstavki protiv Crne Gore dodijeljeno je pravosudnoj formaciji, a 37 prijava je bilo na čekanju na kraju godine. Između jula 2020. i aprila 2021. ESLJP je utvrdio kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) u 4 slučaja koja se odnose na neefikasnost istrage policijske brutalnosti i dužinu postupka.

Tekuća reorganizacija nakon spajanja Ministarstava pravde, ljudskih i manjinskih prava i upražnjenih rukovodećih mjesta u Ministarstvu dovela je do usporavanja aktivnosti za **promociju i sprovođenje ljudskih prava**. U pripremi je analiza različitog tumačenja standarda temeljnih prava između Vrhovnog i Ustavnog suda, posebno u pogledu garancija imovinskih prava koja još uvijek rizikuju pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku i efikasan pravni lijek. Kancelarija Ombudsmana je i dalje proaktivna, ima dobru vidljivost, doseg i produktivnost, uprkos ograničenjima u pogledu osoblja i resursa.

Što se tiče **sprečavanja torture i zlostavljanja**, nastavljene su aktivnosti na izgradnji kapaciteta. Usvajanje izmjena i dopuna Krivičnog zakonika radi adresiranja preporuke UN-a o Opštem periodičnom pregledu o zastarjelosti torture i zlostavljanja iz 2018. predviđeno je do kraja 2021. U aprilu 2021. stupila su na snagu nova Uputstva za ponašanje policajaca tokom hapšenja i pritvora i novi informativni listovi koji su dostupni u policijskim stanicama na osam jezika za osobe u policijskom pritvoru. Ombudsman je potvrdio torturu od strane policije u dva slučaja prijavljena njegovoj Kancelariji. Takođe je potvrdio navode o zlostavljanju od strane policije u još 11 slučajeva u kontekstu vjerskih skupova. Iako unutrašnja kontrola nije potvrdila navode o zlostavljanju ili torturi u slučaju jedne od tri osobe tokom njihovog policijskog pritvora u maju 2020, istrage tužilaštva još uvijek traju. Disciplinski postupak protiv tri policajca i dalje preliminarne istrage su u toku u vezi sa događajima u Budvi u junu 2020. Optužnice su podignute u aprilu 2021. protiv pet policajaca i šefa lokalne policijske stanice u vezi sa navodnim zlostavljanjem tokom protesta u maju 2020. u Pljevljima. Nacionalni preventivni mehanizam je 2020. izvršio kontrolne posjete u svim objektima u kojima su lica lišena slobode i dao preporuke. Uslovi u prenatalnoj psihijatrijskoj bolnici Dobrota i dalje su veoma loši.

Što se tiče **zatvorskog sistema i uslova**, sprovođenje Strategije za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021 nastavljeno je sa određenim kašnjenjima zbog ograničenih finansijskih sredstava, potrebe za dodatnom ekspertizom i pandemije. Preduzete su dodatne mjere za adresiranje preporuka Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Prema Ombudsmanu, ukupni materijalni uslovi u pritvoru su se poboljšali kroz obnavljanje i nabavku opreme, ali još uvijek ne ispunjavaju evropske standarde. Spriječene su infekcije virusom COVID-19 većih razmjera u zatvoru. Vakcinacija zatvorenika započela je u martu 2021. Rekrutovano je dodatno osoblje koje je prošlo obuku. Zasebno odjeljenje za maloljetnike počelo je sa radom u oktobru 2020. Povećana je i sistematska upotreba alternativnih sankcija. U toku su pripreme za izgradnju dodatnih objekata, uključujući zatvorsku bolnicu, dodatni objekat i novu zatvorsku ustanovu u Mojkovcu.

Na **zaštiti ličnih podataka**, Crna Gora nastavlja da radi na usklađivanju sa Uredbom (EU) 2016/679 (Opšta uredba o zaštiti podataka) i Direktivom (EU) 2016/680 (Direktiva o sprovođenju zakona). Početkom 2021. pokrenute su krivične istrage protiv bivšeg šefa Agencije za nacionalnu bezbjednost i nekoliko službenika Agencije zbog navodnog nezakonitog nadzora predstavnika bivših opozicionih partija, novinara i lidera Srpske pravoslavne crkve.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti**, Skupština je u januaru 2021. usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica iz 2019. u pogledu pravnog statusa vjerskih zajednica u njihovoj registraciji i imovinskih prava. Amandmani su pripremljeni nakon ograničenih konsultacija sa predstavnicima vjerskih zajednica, isključujući Crnogorsku pravoslavnu crkvu. U pripremi je sprovođenje podzakonskih akata o pravilima i kriterijumima za dodjelu sredstava vjerskim zajednicama. Vlada je najavila potpisivanje Temelnog ugovora sa SPC, ali još uvijek nije objelodanjen njegov sadržaj.

U oblasti **slobode izražavanja**, dva napada na novinare registrovana su u martu 2021, a jedan novinar je zadobio lakše povrede u incidentu tokom postizbornih proslava u Nikšiću, a ljubitelji sporta su u aprilu 2021. maltretirali i zastrašivali još jednog novinara. Identifikovani su počinioci martovskih napada, a istraga je u toku. U decembru 2020. dvije osobe su uhapšene zbog sumnje da su planirale ubistvo novinara, koji je u međuvremenu dobio policijsku zaštitu. Krajem 2020. policija je podnijela krivičnu prijavu protiv šest osoba u vezi s napadom na istog novinara 2018. Aktivnosti *ad hoc* Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija usporile su tokom 2020. Vlada je u aprilu 2021. formirala novu Komisiju za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji nasilja nad novinarima sa dvogodišnjim mandatom i mogućnošću njenog produženja. Vlada je najavila planove izmjene Krivičnog zakonika kako bi napade na novinare kvalifikovala kao napade na javne zvaničnike.

I dalje se izvještava o političkom pritisku na medije. U martu 2021. Apelacioni sud potvrdio je u obnovljenom postupku, osuđujuću presudu za istražnog novinara zbog posredovanja u švercu droge, osudivši ga na jednogodišnju zatvorsku kaznu.

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pokrenulo je postupak javnih konsultacija za pripremu sveobuhvatne Medijske strategije za period 2021 - 2025. Rad na usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim i evropskim standardima je u toku. Vlada namjerava da revidira Zakone o medijima i javnom servisu RTCG za 2020. zajedno s nacrtom Zakona o audio-vizuelnim medijskim uslugama. U pripremi su podzakonski akti o Fondu za pluralizam i raznovrsnost medija. U januaru 2021. predsjednik Skupštine je objavio poziv za izbor novih članova Savjeta RTCG. Dok je postupak u toku, u januaru 2021. predstavljena je inicijativa civilnog društva sa širokom podrškom za izmjenu Zakona o RTCG-u kako bi se spriječio politički uticaj na nacionalnog javnog emitera. Medijska scena ostaje polarizovana, a pandemija je dodatno pogoršala tešku ekonomsku situaciju novinara i medijskih radnika, stvarajući dodatne rizike od autocenzure i miješanja vlasnika u uređivačku politiku.

Po pitanju **slobode okupljanja i udruživanja**, povremena, uglavnom najavljivana javna okupljanja održavana su u miru, mada kršeći epidemiološka ograničenja. Zabrana javnog okupljanja u vezi sa pandemijom izazvanom virusom COVID-19 izmijenjena je u decembru 2021, omogućavajući organizaciju javnih skupova do 25 osoba.

Što se tiče **imovinskih prava**, nekoliko slučajeva navodnih kršenja člana 1. Protokola br. 1 EKLP (pravo na imovinu) još uvijek je u toku pred ESLJP.

Po pitanju **zabrane diskriminacije**, zabilježeno je sve više izvještaja o vjersko i etnički motivisanim napadima, zločinima iz mržnje i govoru mržnje. Pripremljeni su nacrti amandmana na Zakon o zabrani diskriminacije u cilju daljeg usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Prioritetna preporuka Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) za 2017. da uspostavi sistem za prikupljanje detaljnih podataka o zločinu iz mržnje još uvijek treba da se primijeni.

Novi nacrt Strategije za **rodnu ravnopravnost** 2021-2025 i prateći akcioni plan za 2021-2022 pripremljeni su i čekaju javne konsultacije. Nacrt Strategije ima za cilj, između ostalog, lošu primjenu rodne ravnopravnosti i formulisanje politike koja uključuje rod i promovisanje političkog učešća žena kao nedovoljno zastupljenog roda. Takođe, predviđa osnivanje alimentacionog fonda. Izmjena skupštinskog Poslovnika iz novembra 2020. sada zahtjeva da ili predsjednik ili jedan od dvojice zamjenika pripada manje zastupljenom polu. Povećane su kampanje blaćenja, govora mržnje i instrumentalizacije rodno zasnovanog nasilja nad ženama u politici i javnom životu. Žene su nesrazmjerno pogođene uticajem pandemije COVID-19. U aprilu 2021. Uprava policije pokrenula je kampanju za promociju veće rodne ravnopravnosti u policiji.

Rizici od **rodno zasnovanog i porodičnog nasilja** povećali su se tokom pandemije, uprkos blagom smanjenju slučajeva prijavljenih policiji u poređenju sa prethodnim godinama. Ženske organizacije koje rade u skloništima i nude podršku žrtvama suočavaju se sa ograničenim kapacitetima za prihvatanje i nedostacima u finansiranju. Vlasti su nastavile da sarađuju sa organizacijama civilnog društva, pokazale posvećenost i preduzele konkretne mjere za rješavanje situacije. I dalje ostaju izazovi u vezi sa odgovorima službi na slučajeve nasilja u porodici, nedostatkom pravovremene i brze primjene mjera zaštite, kao i krivičnim gonjenjem i pravnom kvalifikacijom slučajeva, kao i previše blagim sankcijama. Seksualno uznemiravanje još uvijek nije okvalifikovano kao krivično djelo. Izmjene i dopune Zakona o zaštiti od nasilja u porodici koje su bile u pripremi nisu obuhvaćene Vladinim programom za 2021.

Što se tiče **prava djeteta**, pandemija COVID-19 negativno je uticala na uslove života i pristup obrazovanja djece. Takođe je povećan rizik od nasilja u porodici i seksualnog nasilja, nesrazmjerno više za djecu u socijalno osjetljivoj situaciji i djecu sa invaliditetom. Crna Gora i dalje treba da se pridržava preporuka nadzornih tijela UN-a za podizanje minimalne starosti za stupanje u brak. U novembru 2020. Ombudsman je pozvao na obustavu izgradnje doma za djecu bez roditeljskog staranja u opštini Rožaje, jer su ovi planovi bili u suprotnosti sa nacionalnim opredjeljenjima za deinstitucionalizaciju.

Nacrt Akcionog plana za praćenje preporuka Komiteta UN-a za **prava osoba sa invaliditetom** je završen, ali čeka da bude razmotren na Savjetu za brigu o licima sa invaliditetom koji nije održao sjednicu od svog formiranja u junu 2020. Po isteku akcionih planova 2019-2020 za zaštitu i promociju mentalnog zdravlja i za prilagođavanje javnih zgrada za osobe sa smanjenom pokretljivošću, novi akcioni planovi još uvijek nisu uspostavljeni. Akcioni plan za adaptaciju javnih zgrada za osobe sa smanjenom pokretljivošću nije u potpunosti sproveden. Nacrti izmjena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljivanju osoba sa invaliditetom su u podmakloj fazi. Harmonizovani koncept invalidnosti uveden je u još pet zakona.

Predloženi nova organizacija Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava ne upućuje na prava **lezbejki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih, interseksualnih i kweer (LGBTIK) osoba**. Akcioni plan za 2021. koji prati strategiju 2019-2023. je u pripremi. Primjena Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola za 2020. predviđena je za 1. VII 2021. do usvajanja srodnih podzakonskih akata. Neke aktivnosti obuke za matične službe lokalnih samouprava su već obezbijeđene i Ministarstvo unutrašnjih poslova najavilo je pokretanje priprema podzakonskih akata koji su u njihovoj nadležnosti. Diskriminacija, govor mržnje i verbalno zlostavljanje LGBTIK osoba i dalje predstavljaju problem koji zabrinjava. Potražnja za socijalnim uslugama, psihološkom podrškom i pravnom pomoći raste, dok je pandemija COVID-19 dalje doprinijela ekonomskoj i socijalnoj ugroženosti LGBTIK osoba.

Plan rada za dalje usklađivanje krivičnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i standardima u oblasti **proceduralnih prava** razvijen je na osnovu niza analiza prava žrtava, prava osumnjičenih i optuženih i lica lišenih slobode. Izmjene Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku predviđene su za kraj 2021. Takođe je pripremljena analiza o pravima maloljetnih osumnjičenih, žrtava i svjedoka u krivičnom djelu postupka, koji bi trebalo da posluže kao osnova za pripremu nacrtu Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku planiranom za kraj 2021.

Što se tiče **zaštite pripadnika manjina**, zabrinjavajući je trend etnički motivisanih napada, zločina iz mržnje i govora mržnje protiv nacionalnih manjina. Pravni okvir za Savjet za nacionalne manjine još uvek treba da se preispita u pogledu njihovog uspostavljanja, pravnog statusa i rodne ravnopravnosti u skladu sa preporukama Savjetodavnog komiteta Savjeta Evrope za okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina iz oktobra 2019. Procesu raspodjele sredstava kroz Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava još uvijek nedostaje puna transparentnost, a praćenje i evaluacija projekata za koje dobijaju sredstva i dalje su nedovoljni.

U pripremi je Strategija za socijalnu inkluziju **Roma i Egipćana**² 2021-2025. Cilj je da se uskladi sa Strateškim okvirom EU za Rome 2020-2030 i da prvi put posveti posebnu pažnju antigipsizmu. Zaključci iz juna 2018. na seminaru za Rome tek treba da se implementiraju. U 2020/2021. u osnovnim školama bilo je upisano 1.793 romske djece (1.803 u 2019/2021), u srednjim školama samo 174 (2019/2020: 142), a srednjoškolaca je bilo 17 (13 u 2019/2020). Iako se stope napuštanja škole umjereno smanjuju, kvalitet obrazovanja Roma je i dalje nizak. Trenutno su zaposlena 22 obrazovna medijatora u sedam opština, od kojih su 11 Romi. Pandemija COVID-19 negativno je uticala na šanse za obrazovanje romske djece koja su, u odsustvu sistemskog institucionalnog odgovora, u velikoj mjeri zavisila od podrške EU i drugih donatora za opremu, pristup internetu i drugim izvorima kućnog obrazovanja. U 2021. i 2022. oko 40 romskih medijatora za zdravstvo, zapošljavanje i socijalnu zaštitu biće obučeno i zaposleno u 11 opština. Njihova uloga i zaposlenje još nisu institucionalizovani. Efikasnost aktivnih mjera na tržištu rada usmjerenih na povećanje stope zaposlenosti Roma treba dalje poboljšati. U zdravstvu su zaposlena tri romska zdravstvena medijatora u Podgorici i dva u Nikšiću i Beranama. Izazovi ostaju u oblasti stanovanja domicilnih Roma. Nisu dostupni odvojeni podaci o zahtjevima za legalizaciju zgrada koje su podnijeli Romi. Neke opštine imaju uspostavljene lokalne planove socijalnog stanovanja i procjenu potreba pripreme, ali Romi nisu prepoznati kao posebna kategorija ranjivih grupa. Romske porodice u primorskom regionu suočavaju se sa deložacijama zbog privatizacije zemljišta na kojem borave.

² Sve ove grupe se smatraju pod širim krovnim pojmom „Romi“ u sklopu EU okvira za nacionalne strategije za integraciju Roma.

Što se tiče **raseljenih i interno raseljenih lica**, do marta 2021. podnijeto je ukupno 15.525 zahtjeva za stalni ili privremeni boravak, riješeno je 15.116, a 12.394 lica su dobila stalni ili privremeni boravak do tri godine, a 136 zahtjeva je još uvijek u toku. Oko 295 zahtjeva je odbijeno, a 2.427 je obustavljeno zbog nepotpunih ili dvostrukih prijava.

U oblasti **prava na državljanstvo**, Crna Gora planira revidirati Zakon o crnogorskom državljanstvu. Na svojoj martovskoj sjednici, Vlada je odlučila da postupno ukida šemu državljanstva investitora do kraja 2021. koja se primjenjuje od januara 2019. Do 15. III 2021. podnijeto je ukupno 131 prijava. Nakon postupka dubinske analize 12 je odbijeno, dok su donijete konačne pozitivne odluke za 37 podnosilaca zahtjeva i 72 člana porodice (31 Ruska Federacija, 28 Kina, 12 Pakistan, 10 Liban, 9 Egipat, 5 Turkmenistan, 4 Kraljevina Saudijska Arabija, 3 Belorusija, 3 Hong Kong, 2 SAD, 1 Iran, 1 Kazahstan). Ovu šemu treba pažljivo nadgledati, sve dok još uvijek traje.

2.2. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

Migracije

Značajan pad zabilježen je u legalnim i neregularnim migracijama tokom 2020, zahvaljujući posljedicama pandemije COVID-19. Ograničenja putovanja i pad u sektoru turizma umanjili su potražnju za sezonskim radnicima. Oko 34,755 dozvola za privremeni boravak je izdato u 2020, što predstavlja pad od 18% u odnosu na 2019.

Broj ulazaka neregularnih migranata u zemlju opao je za 60% u poređenju s 2019, s 3149 migranata zaustavljenih u 2020. Do sredine aprila 2021. zaustavljeno je 735 lica, uglavnom državljana Avganistana, Maroka, Bangladeša i Pakistana. Ovo predstavlja pad od 44% u odnosu na isti period prethodne godine. Crnogorski organi spriječili su 293 nelegalna prelaska državne granice tokom 2020. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je dvije istrage u vezi krijumčarenja migranata u 2020. U jednom predmetu izrečene su konačne presude za osam lica.

Crna Gora je 2020. izvršila readmisiju 312 državljana trećih zemalja iz susjednih država na osnovu bilateralnih sporazuma o readmisiji, najvećim dijelom iz Bosne i Hercegovine (278). Readmisija iz Crne Gore u susjedne zemlje pala je na brojku od 245 lica, uglavnom u Albaniju (208). U 2020. ostvareno je samo 10 dobrovoljnih povratka (u odnosu na 41 tokom 2019), u kontekstu ograničenja putovanja na svjetskom nivou. Granična policija je obradila sedam povratka u susjedne zemlje, a tri povratka u zemlje porijekla je procesuirala Međunarodna organizacija za migracije. Crna Gora je potpisala 11 sporazuma o readmisiji s državama koje nijesu članice EU, ali ne postoji nijedan s nekom od glavnih zemalja porijekla koji bi bio potreban za obradu prisilnih povratka. Na diplomatske korake preduzete tokom 2019. i usmjerene ka Pakistanu, Iraku, Iranu, Alžiru i Maroku do sada nije bilo odgovora.

Sprovođenje Sporazuma o readmisiji koji su sklopile EU i Crna Gora, kao i njegovih 15 protokola za sprovođenje s državama članicama EU, nastavljeno je na zadovoljavajući način, uz nastavak

smanjenja broja zahtjeva za readmisiju iz država članica EU i država povezanih sa Šengenom (212 zahtjeva za readmisiju 315 lica u 2020, od čega je na 110 zahtjeva u vezi 203 lica odgovoreno pozitivno).

Azil

Nastavljeno je s konsolidacijom pravnog okvira u oblasti azila, donošenjem dva podzakonska akta povezana sa Zakonom o azilu. U Crnoj Gori je trenutno 37 lica pod međunarodnom zaštitom. Od ovog broja, 18 lica je ostvarilo pravo na pomoć pri integraciji, s obzirom na to da su im status izbjeglice ili supsidijarna zaštita odobreni prije manje od tri godine. Paket pomoći uključuje finansijsku pomoć, pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanje, zaposlenje, besplatnu pravnu pomoć, kurseve jezika i psiho-socijalnu podršku. Smještaj je obezbijeđen za period od dvije godine (uz podršku UNHCR-a). Obuke i aktivnosti usmjerene ka jačanju kapaciteta osoblja Direkcije za azil su nastavljene.

Trend opadanja migracija odrazio se i na broj zahtjeva za azil. U 2020, 2829 migranata (tj. 89% od ukupnog broja zaustavljenih migranata) izrazilo je namjeru da zatraži azil (pad od 64% u odnosu na 2019), čime su okončali prvi korak postupka za azil. Međutim, na kraju je samo njih 539 podnijelo zahtjev za azil (pad od 72% u odnosu na 2019). Oko 69 zahtjeva za azil je podnijeto tokom prva tri mjeseca 2021. U 2020, 7% podnosilaca zahtjeva činile su žene, a 94% činile su punoljetna lica. Najveći broj zahtjeva za azil uputili su marokanski državljani, potom alžirski, iranski i avganistanski državljani. Tražiocima azila je na raspolaganju pravno savjetovanje, obezbijeđeno od strane nevladinih organizacija. Najveći dio podnosilaca zahtjeva napustio je zemlju prije okončanja postupka. Osmoro tražilaca azila ostvarilo je status izbjeglice tokom 2020, uključujući i jednu ženu i jedno dijete – sva lica su državljani Irana. Svi su korisnici plana za integraciju. Upravnom sudu upućeno je devet žalbi.

Ukupno su 2702 lica smještena u prihvatne centre u zemlji tokom 2020 (što predstavlja pad od 65% u odnosu na 2019), uključujući 397 žena i 411 maloljetnika (od čega je devetoro maloljetnika bilo bez pratnje). U većini slučajeva, u centrima su ostajali nekoliko dana. U avgustu 2020. uz finansijsku podršku EU uspostavljeno je privremeno kontejnersko naselje na Božaju, u blizini granice s Albanijom, kapaciteta 60 kreveta. Zahvaljujući otvaranju ovog centra i padu sveukupnog broja tražilaca azila, zatvoren je centar na Koniku, u kojem standardi za smještaj nijesu bili na potrebnom nivou, za razliku od drugih centara. Ukupan kapacitet za prihvatanje trenutno iznosi 189 kreveta za tražioce azila. Institucije nastavljaju s razvijanjem dugoročnih projekata usmjerenih ka daljem povećanju kapaciteta za prihvatanje.

Vizna politika

Vizna politika Crne Gore još uvijek nije u potpunosti usklađena sa EU spiskom zemalja čijim državljanima je potrebna viza. Nastavilo se sa izuzimanjem državljana Jermenije, Kazahstana,

Rusije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Turske, Katara i Kosova³ od viznih zahtjeva za kratki boravak. Za državljane pojedinih zemalja izuzeci važe tokom fiksno određenog ljetnjeg perioda, za potrebe turizma; za državljane drugih zemalja izuzeci važe tokom cijele godine. Dejstvo ovih izuzetaka pomno se prati, a do sada nije zabilježen uticaj na neregularne migratorne tokove u zemlji.

Trenutno su 32 konzularne misije Crne Gore povezane putem nacionalnog Viznog informacionog sistema. Tokom 2020. izdate su tri vize na graničnim prelazima, sve u skladu s pravnom tekovinom EU. Novi podzakonski akt o vizama i vrstama viza usvojen je u decembru 2020.

U okviru procesa post-vizne liberalizacije, Crna Gora je nastavila sa sprovođenjem relevantnih mjera u cilju sprečavanja zloupotrebe bezviznog režima s EU od strane crnogorskih državljana. Crna Gora je nastavila i s mjesečnim izvještavanjem na tu temu.

Vanjske granice i Šengen

Sprovođenje Sporazuma o statusu koji je Crna Gora potpisala s Evropskom unijom intenziviralo je saradnju između Crne Gore i Evropske agencije za graničnu i obalnu stražu (Frontex) te stvorilo nove mogućnosti za prenošenje dobrih praksi EU. Prva zajednička operacija u okviru Sporazuma omogućila je postavljanje službenika Frontex-a na graničnom prelazu (GP) s Hrvatskom. U oktobru 2020. pokrenuta je zajednička operacija na moru, usmjerena ka poboljšanju nadzora nad plavom granicom. Za 2021. planirane su operacije na GP u Luci Bar. Crna Gora trenutno ima samo jednu Frontex nacionalnu fokalnu tačku, uprkos intenziviranoj saradnji.

Situaciona svijest Crne Gore i njen kapacitet za reakciju značajno su osnaženi nakon što je 2019. uspostavljen Nacionalni koordinacioni centar (NKC). NKC je ključni partner Frontex-a za saradnju obuhvaćenu Sporazumom o statusu. NKC u realnom vremenu prati snimke uživo dostavljene s jednog nadzornog aviona i s jednog helikoptera, koji su obezbijeđeni na osnovu Sporazuma o statusu, te s devet GP (dok preostaje da se povežu dodatna četiri GP). U slučaju da je potrebno intervenisati, NKC obavještava Regionalne koordinacione centre. Međutim, i dalje nedostaje određena oprema i veze s drugim nacionalnim nadzornim sistema, koje bi omogućile potpunu pokrivenost kritičnih područja. U sklopu zajedničkih operacija, dva predstavnika NKC su raspoređena u sjedištu Frontex-a u Varšavi.

Crna Gora je nastavila sa sprovođenjem svoje Strategije integrisanog upravljanja granicom (IUG) za period 2020-2024. i Akcionog plana za 2020. Sistem napredne informacije o putnicima (API) nije operativan. Nacrt zakona koji bi trebalo da obezbijedi usklađenost s pravnom tekovinom EU u vezi sa Sistemom evidencije imena putnika (PNR) je pripremljen. Granična policija je preduzela prve korake u smjeru krajnjeg uspostavljanja biometrijskog sistema za registraciju i identifikaciju

³Ovaj naziv ne prejudicira status Kosova i u skladu je s Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

migranata, u saradnji s Međunarodnom organizacijom za migracije i Frontex-om i uz finansijsku podršku EU.

Broj radnih mjesta pri Graničnoj policiji je 1364, od čega je 1321 mjesto popunjeno. Granična policija je nastavila s jačanjem svojih kapaciteta putem obuka i kroz TAIEX podršku. Novi zajednički GP, sa šest traka, otvoren je u Vračenovici, na granici s Bosnom i Hercegovinom, u oktobru 2020. Ovo je drugi GP ove veličine u zemlji. U toku je izgradnja tri druga GP. Uspostavljene su mobilne jedinice Granične policije. Crna Gora je nastavila s unapređenjem svoje opreme za upravljanje granicom, u skladu sa Šengenskim akcionim planom, uključujući i unapređenje putem finansijske podrške EU. Međutim, ne postoji alatka za praćenje nivoa usklađenosti sa Šengenskim akcionim planom u dijelu opreme i prioritizacije nabavki. Nedostaje i sistem za planiranje razvoja sposobnosti, a ne postoji ni dugoročni plan povezan s razvojem ljudskih resursa.

Od ukupno 3149 neregularnih migranata koji su evidentirani tokom 2020, 643 lica su zaustavljena na granici. Nekih 3858 migranata spriječeno je u nelegalnom ulasku u Crnu Goru preko državne granice. Zaplijenjeno je oko 99 falsifikovanih dokumenata. U dva slučaja, Granična policija je spriječila krijumčarenje migranata na Jadranskom moru u smjeru Italije i iskrcala migrante i članove posade (52 lica u prvom slučaju, 39 u drugom). Članovi posade su trenutno pod istragom zbog krijumčarenja migranata.

Broj zajedničkih patrola na granici sa susjednim državama drastično je umanjen u kontekstu pandemije, te su tokom 2020. organizovane samo 723 zajedničke patrole, uključujući 570 zajedničkih patrola na granici s Albanijom. Crna Gora je nastavila s aktivnom saradnjom s Europol-om i Interpol-om u oblasti borbe protiv prekograničnih kriminalnih aktivnosti, kao i s učešćem u Frontex-ovoj Mreži za analizu rizika Zapadnog Balkana.

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

Nastavljeno je s jačanjem saradnje Crne Gore i Eurojust-a. 24 predmeta koja se tiču Crne Gore su otvorena u Eurojust-u tokom 2020. (u poređenju sa 17 iz 2019), uključujući 12 predmeta koje je pokrenula Crna Gora, a putem Eurojust-a je sprovedena i intenzivna razmjena pravosudnih informacija s državama članicama EU.

U oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima, Crna Gora je preduzela početne korake ka potpisivanju Protokola iz 2007. uz Hašku konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i druge oblike izdržavanja porodice i Haške konvencije iz 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba. U kontekstu pandemije COVID-19, intenzitet pravosudne saradnje je opao za 22% u 2020, u poređenju s 2019. Obradena su oko 784 slučaja zajedničke pravne pomoći u krivičnim stvarima, kao i 671 slučaj u građanskim stvarima. Glavni partneri ostaju zemlje Zapadnog Balkana i države članice EU.

Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Aktivno učešće Crne Gore u **međunarodnoj policijskoj saradnji** je, uprkos ograničenjima pandemije COVID-19, nastavilo da daje rezultate. Deset članova crnogorskih organizovanih kriminalnih grupa je uhapšeno, a u inostranstvu je zaplijenjena do sada nezabilježena količina od osam tona kokaina (u poređenju s 39 kg tokom 2019), povezana s crnogorskim kriminalnim grupama. U 2020. su ključni partneri bili policijski organi Njemačke, Belgije, Rumunije, Poljske, Srbije i Rusije (putem Interpol-a). Takođe, u Crnoj Gori su uhapšena četiri člana organizovanih kriminalnih grupa, na osnovu naloga za hapšenje izdatih od strane inostranih kancelarija Interpol-a i ciljanih potraga za bjeguncima. Oko 36 bjegunaca iz Crne Gore bili su meta ciljane potrage tokom 2020. Broj komunikacija razmijenjenih s inostranim policijskim službama putem Interpol-a i Europol-a je tokom 2020. blago opao i iznosio je 48.634, odnosno 3.998, zahvaljujući umanjenom protoku razmjene na globalnom nivou. Ipak, nastavilo se s poboljšanjem kvaliteta obezbijedenih informacija i pozitivan trend u oblasti saradnje s Europol-om je dodatno ojačan. Četiri jedinice policije, uključujući Finansijsko-obavještajnu jedinicu i jedinicu zaduženu za borbu protiv organizovanog kriminala, sada imaju direktan pristup Europol-ovom SIENA kanalu za bezbjednu razmjenu, čime je omogućena brza, bezbjedna i efikasna razmjena podataka s Europol-om i državama članicama EU. Crna Gora je dostavila podatke u vezi s osam oblasti kriminala i šest kriminalnih grupa za Europol-ovu Procjenu prijetnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) za 2021.

Crna Gora je nastavila saradnju s CEPOL-om i aktivno učešće u CEPOL-ovim aktivnostima usmjerenim ka jačanju kapaciteta. Crna Gora je nastavila s aktivnim učešćem u okviru EMPACT-a (Evropske multidisciplinarnе platforme za borbu protiv kriminalnih prijetnji). Crna Gora je naročito aktivna u prioritetnoj oblasti koja se bavi vatrenim oružjem, u okviru koje zajedno sa Španijom rukovodi operativnom akcijom. U septembru 2020, Crna Gora je angažovala 103 službenika u okviru Dana zajedničke akcije (JAD) za Jugoistočnu Evropu – EMPACT operacije s fokusom na neregularne migracije i krijumčarenje droga i oružja, koja je okupila 34 države. Rezultati ostalih Dana zajedničke akcije, kao što su JAD Danube 5 i JAD Mobile 3, opipljivi su i ogledaju se u zapljenama vozila i plovila, otkrivanju falsifikovanih dokumenata, zapljenama duvana i droga, kao i sprečavanju krijumčarenja 52 migranta na moru. U 2021. crnogorska policija ima kolidersku ulogu u dvijema operativnim akcijama u okviru EMPACT Firearms Operativnog akcionog plana (OAP). Crna Gora takođe predsjedava Asocijacijom šefova policija zemalja Jugoistočne Evrope (SEPCA), regionalnom organizacijom koja okuplja šefova policija iz devet država.

U martu 2021. Vlada je usvojila Predlog zakona o unutrašnjim poslovima – čija je priprema trajala četiri godine – nakon dugog i inkluzivnog procesa konsultacija. Predlog zakona, čije se usvajanje od strane Skupštine i dalje čeka, donosi značajna poboljšanja u pitanjima od značaja za zapošljavanje, karijerni sistem i evaluaciju policijskih službenika, njihovo raspoređivanje,

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

korišćenje policijskih ovlašćenja i sredstava prinude. Predlog zakona takođe predviđa povratak policije pod okrilje Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon što joj je prethodna Vlada prije dvije godine dala autonoman status. Ova reforma ima za cilj jačanje nadzora, ali i odgovornosti i nadležnosti ministra unutrašnjih poslova za rad policije. Direktor Uprave policije je smijenjen i zamijenjen novim šefom u februaru 2021, nakon procesa imenovanja u koji je kao posmatrač bio uključen i predstavnik nevladine organizacije koja se bavi ljudskim pravima.

Reorganizacija policije je dovela i do istovremene smjene svih sedam zamjenika direktora Uprave policije, uključujući i one nadležne za oblasti u kojima su tokom prethodne dvije godine zabilježeni izvanredni rezultati, čime se kontinuitet rada i institucionalna memorija na najvišim upravnim nivoima stavljaju u rizičan položaj. Novi plan predviđa pet sektora, za koje je imenovano pet zamjenika direktora Uprave policije. Viši policijski službenik s velikim radnim iskustvom, koje uključuje i obavljanje funkcije šefa Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO), imenovan je za novog zamjenika direktora Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala. Ovaj širokopostavljeni novi sektor spaja dva (ranije odvojena) sektora: Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala (u okviru kojeg se nalazi i SPO) i Kriminalističku policiju, zaduženu za manje ozbiljne vidove kriminala. Novi zamjenik direktora Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala je takođe i nacionalni EMPACT koordinator (NEC).

Obustava određenih specijalnih istražnih metoda (SIM), 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 počinitelaca.

Ljudski resursi u SPO-u (koje trenutno ima 32 službenika) i u ostalim ključnim jedinicama su i dalje nedovoljno jaki za suočavanje s prijetnjama i izazovima organizovanog kriminala. Ojačani su kapaciteti Specijalnog državnog tužilaštva, koje sad ima 54 službenika (povećanje u odnosu na 46 iz 2019), uključujući 16 specijalnih tužilaca. Crna Gora nije uspostavila centralizovanu bazu podataka o organizovanom kriminalu i korupciji s podacima sakupljenim od svih relevantnih institucija, što bi bilo od značaja za strateški monitoring i izradu politika.

Kancelarija za povraćaj imovine (ARO), osnovana u Upravi policije u okviru jedinice zadužene za međunarodnu policijsku saradnju, ima pet članova osoblja. Djeluje kao ARO kontakt tačka za strane ARO-ove i za međuagencijsku mrežu *Camden Asset Recovery* (CARIN). Sad ima pristup bazama podataka Uprave za imovinu, Centralne banke i Poreske uprave. Dolazni zahtjevi za međunarodnu saradnju u vezi s povraćajem imovine povećani su na 84 zahtjeva za provjeru koje je ARO primila, s 37 zahtjeva primljenih u 2019. Nekih 64 od njih su primljeni od strane inostranih partnera. Međutim, broj zahtjeva za verifikaciju prosljeđenih stranim vlastima smanjio se na deset.

Ministarstvo unutrašnjih poslova pokrenulo je izradu novog internog sporazuma između ključnih institucija kako bi se osigurao **pristup organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka**. Trenutno organi za sprovođenje zakona imaju direktan pristup nekim bazama podataka, ali i dalje su potrebni dugotrajni prethodni zahtjevi kako bi se pristupilo nekim drugim bazama. Baze podataka nisu međusobno povezane u jedan sistem sa jedinstvenim karakteristikama pretraživanja.

U novembru 2020, Sektor za sprečavanje **pranja novca** i finansiranja terorizma (ili Finansijsko-obavještajna jedinica - FOJ) ponovo je primljena u grupu EGMONT, 11 mjeseci nakon otkazivanja članstva. Otkazano je 2019, kada je FOJ prestala da postoji u svom prethodnom pravnom obliku i uspostavljena je u okviru policije. Međutim, u kontekstu reorganizacije policije iz marta 2021, FOJ je ponovo administrativno raspuštena i njen šef je smijenjen (kao jedan od prethodnih zamjenika direktora Uprave policije). Rekreirana je pod novim administrativnim imenom, s istim osobljem i istim mandatom kao i sektor policije pod Ministarstvom unutrašnjih poslova - što je možda ponovo dovelo u pitanje njeno članstvo u EGMONT grupi. FOJ trenutno ima 30 članova osoblja, uključujući 17 koji direktno rade na slučajevima. Tehnički i informatički kapacitet FOJ-a dodatno je povećan uspostavljanjem sistema upravljanja predmetima koji omogućava elektronsku razmjenu informacija o sumnjivim transakcijama između državnih tijela, u skladu s preporukama Moneyval-a.

U martu 2021. Vlada je usvojila još jedan set amandmana na Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, oslikavajući novu postavku FOJ-a, u skladu s novim Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima. Dva nacrtu zakona potvrđuju operativnu nezavisnost i autonomiju FOJ-a, pri čemu šef FOJ-a odgovara direktno ministru unutrašnjih poslova, a ne šefu policije, za razliku od ostalih zamjenika direktora policije. Ovo administrativno prilagođavanje ima za cilj da osigura usklađenost sa standardima FATF-a (Radne grupe za finansijsku akciju) i kriterijumima EGMONT grupe.

Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama i Zakon o igrama na sreću tek treba da budu izmijenjeni. Usvojena je Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Njom se utvrđuju glavni izazovi i prioriteti zemlje u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma i postavljaju obaveze svih zainteresovanih institucija i donosilaca odluka.

U 2020, policija je Specijalnom državnom tužilaštvu podnijela 76 krivičnih prijava i dopuna krivičnih prijava (u odnosu na 39 u 2019). Specijalno državno tužilaštvo je vodilo 25 istraga u slučajevima organizovanog kriminala, koji su se ticali 178 fizičkih i 22 pravna lica. Podignuto je oko 29 optužnica za krivična djela povezana s organizovanim kriminalom protiv 273 fizička i 57 pravnih lica. U aprilu 2021. policija je u Kotoru uhapsila navodnog vođu jedne od glavnih crnogorskih kriminalnih grupa, u velikoj policijskoj operaciji sprovedenoj u saradnji s jednom

državom članicom EU i uz podršku Europol-a. Podnijete su prijave protiv njega i još 13 članova kriminalne grupe.

Stalni porast istraga u posljednje dvije godine bio je odražen talasom sudskih presuda i optužnica u 2020. Viši sud u Podgorici je 2020. presudio 63 slučaja organizovanog kriminala (protiv 329 okrivljenih), u poređenju sa 22 u 2019. i 15 u 2018. Od 19 finalizovanih slučajeva, 14 predmeta protiv 35 okrivljenih okončano je presudom, uključujući 10 slučajeva sa sporazumima o priznanju krivice. Upotreba sporazuma o priznanju krivice i dalje je široko rasprostranjena u slučajevima organizovanog i ozbiljnog kriminala, pri čemu su kazne, novčane kazne i slučajevi oduzimanja imovine nesrazmjerno niski u poređenju s težinom zločina. Ovaj trend je potvrđen u prva tri mjeseca 2021, s još pet osuđujućih presuda protiv 12 okrivljenih, sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Kazne u kontekstu sporazuma o priznanju krivice kretale su se od tri mjeseca do dvije godine i šest mjeseci zatvora, a novčane kazne od 1.500 do 40.000 eura. U ostalim slučajevima u kojima je presuđeno bez sporazuma o priznanju krivice, uključujući i teško ubistvo, kazne su trajale i do 18 godina zatvora. Vrhovni sud je preduzeo analizu kriminalne politike u zemlji u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, s ciljem da na kraju revidira kaznenu politiku i pristup sporazumima o priznanju krivice.

U 2020, Specijalno državno tužilaštvo je vodilo 25 **finansijskih istraga** protiv 104 fizička i 15 pravnih lica, što predstavlja porast u odnosu na 15 finansijskih istraga koje su vođene u 2019. Većina njih su velike, složene i, u kontekstu resursa, zahtjevne istrage. U većini slučajeva, finansijska istraga je bila pokrenuta nakon krivične istrage s ciljem da se krene u prošireno oduzimanje imovine, ali se povećao broj slučajeva u kojima je finansijska istraga pokrenuta paralelno s krivičnom istragom. Koriste se standardne operative procedure za vođenje finansijskih istraga. Nastavljena je obuka osoblja u ovoj oblasti.

Kapacitet Crne Gore za otkrivanje i oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima se postupno poboljšava, ali slučajevi trajnog oduzimanja imovine ostaju rijetki. Samo sedam konačnih odluka o trajnom oduzimanju donijeto je u 2020. (jedna u slučaju korupcije na visokom nivou i šest u predmetima teškog kriminala). Oko 5,8 miliona eura vraćeno je u državni budžet 2020. kao rezultat trajnog oduzimanja imovine. Donijeto je osam odluka o privremenom oduzimanju imovine, uključujući značajne nekretnine, vozila, obveznice i novac. Crna Gora tek treba da revidira svoj zakonodavni okvir u vezi s oduzimanjem imovine.

U oblasti **krijumčarenja duvana**, policija je u oktobru 2020. otkrila još jednu krijumčarsku mrežu od deset ljudi koji su djelovali u slobodnoj zoni luke Bar, osumnjičenih da su nanijeli štetu državnom budžetu do 18 miliona eura. Jedna nova istraga o švercu duvana povezanom s organizovanim kriminalom u vezi s 12 fizičkih lica pokrenuta je 2020.

Početni bilans rezultata u oblasti **pranja novca** je dodatno razvijen, s većim brojem predmeta pred sudom. Viši sud u Podgorici je imao u radu devet neriješenih predmeta koji se tiču pranja novca protiv 308 optuženih (fizičkih i pravnih lica), od čega sedam novih (u poređenju sa šest predmeta iz 2019). Međutim, konačna odluka o pranju novca nije donijeta u 2020. Složeni predmet Atlas banke, u kojem je u aprilu 2019. podignuta optužnica protiv 248 lica za stvaranje kriminalne organizacije, pranje novca i utaju poreza, vraćen je nazad Specijalnom državnom tužilaštvu na dalju istragu. Oko 19 fizičkih i 12 pravnih lica bilo je pod istragom zbog krivičnih djela pranja novca u 2020.

Bilans rezultata u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima** nastavio je da se povećava u 2020. Viši sud u Podgorici imao je u radu sedam predmeta u oblasti trgovine ljudima protiv devet optuženih (u poređenju s tri predmeta iz 2019. i jednim iz 2018). Izrečene su dvije prvostepene osuđujuće presude, s kaznama do osam godina zatvora. Vođeno je četrnaest istraga i pet preliminarnih istraga u oblasti trgovine ljudima.

Crna Gora sad ima jači institucionalni kapacitet za borbu protiv trgovine ljudima, putem sistema koji čini nekoliko multidisciplinarnih tijela čiji je rad međusobno povezan i formalizovan sporazumima o saradnji. Na strateškom nivou, koordinaciono telo za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv trgovine ljudima sastavni je dio Ministarstva unutrašnjih poslova i uključuje tri nevladine organizacije. Kad je u pitanju aspekt represije, Operativni tim za borbu protiv trgovine ljudima koordinira radom organa za sprovođenje zakona, pod nadzorom tužioca Višeg suda. Što se tiče aspekata zaštite, Tim za identifikaciju žrtava, zadužen za identifikaciju, upućivanje i početnu pomoć žrtvama, uključuje predstavnike policije, zdravstvenih i socijalnih radnika i jednu nevladinu organizaciju. Ovaj tim je 2020. identifikovao 52 žrtve, uključujući 21 ženu i desetero djece. Sva su djeca bila iz romske i egipćanske zajednice i bila su žrtve prisilnog prosjačenja ili prisilnog braka. Međutim, najzastupljeniji oblik eksploatacije, među otkrivenim slučajevima, i dalje ostaje radna eksploatacija. Ministarstvo unutrašnjih poslova dodjeljuje grantove nevladinim organizacijama za sprovođenje aktivnosti zaštite i podizanja svijesti. U skladu s preporukom *Peer Review* misije, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu kreirao je novi modul za stručno osposobljavanje sudija i tužilaca u oblasti trgovine ljudima.

Kapacitet Crne Gore u oblasti **računarskog kriminala** postepeno raste, ali još uvijek nije dovoljno snažan da se suoči sa globalnim prijetnjama u ovoj oblasti. Policijska jedinica koja se bavi ovom oblašću sad ima pet radnih mjesta, a planirano je otvaranje dva nova radna mjesta. Promjene u unutrašnjoj organizaciji policije sad omogućavaju zapošljavanje osoblja bez policijske pozadine za visoko specijalizovane funkcije, poput IT stručnjaka. Nadograđen je policijski specijalizovani hardver i softver. Broj istraga u oblasti računarskog kriminala povećao se sa četiri u 2019. na 19 u 2020. (protiv 22 fizička i jednog pravnog lica). Sudovi su u 2020. imali u radu četiri predmeta

računarskog kriminala. Izrečene su dvije prvostepene osuđujuće presude, uključujući jednu sa zatvorskom kaznom.

U oblasti **vatrenog oružja** izrađen je Nacrt izmjena i dopuna Zakona o oružju, kako bi se osiguralo usklađivanje sa standardima EU o legalnoj proizvodnji, nabavci i posjedovanju oružja. Crna Gora još nije izmijenila svoj Krivični zakonik kako bi inkriminirala trgovinu oružjem određenim članom, u skladu s Protokolom UN-a o vatrenom oružju, a ne zajedno sa drugim vrstama kršenja. Crnogorski sistem prikupljanja podataka i izvještavanja o vatrenom oružju za organe za sprovođenje zakona (u odnosu na hapšenja i zaplijene) i pravosuđe (u pogledu krivičnog gonjenja i presuda) tek treba da bude standardizovan. Balistička laboratorija još je u procesu akreditacije i još nije povezana s kontakt tačkom za vatreno oružje. Započeli su radovi na modernizaciji skladišnih prostora. Broj zaplijenjenog oružja smanjio se na 514 u 2020. (sa 990 u 2019), od čega 287 vatrenog oružja, gotovo bez zaplijena na granici. U slučajevima u vezi s krijumčarenjem, nošenjem ili držanjem oružja u 2020. bilo je 206 presuda. Međutim, broj slučajeva koji se posebno tiču ilegalne trgovine oružjem s prekograničnim elementom i dalje je nizak.

Saradnja u oblasti droga

Nacionalni informacioni sistem za droge ne ispunjava u potpunosti standarde EU. Nacionalna opservatorija za droge (NOD) sastavni je dio novoosnovane Direkcije za prevenciju zloupotrebe droga u Ministarstvu zdravlja. U 2020, prvi put nakon pet godina, dostavljen je EMCDDA nacionalni izvještaj o drogama. Dobar tehnički i naučni kapacitet postoji u forenzičkoj laboratoriji i drugim institucijama koje se bave pitanjima vezanim za droge, ali prikupljanje podataka o drogama nije u skladu s EMCDDA standardima. Nacionalni sistem ranog upozoravanja (NEWS) nije spreman za povezivanje s EU sistemom ranog upozoravanja jer ima ograničene operativne kapacitete, nedostaju mu definisane procedure i nedovoljno su uključeni organi za sprovođenje zakona i zdravstvene vlasti. Uspostavljena je multidisciplinarna Radna grupa za sistem ranog upozoravanja na nove psihoaktivne supstance. Strategija za sprečavanje zloupotrebe droga 2013-2020. je istekla i tek treba da bude zamijenjena novom.

Crna Gora je i dalje bila ključna tranzitna država za drogu, kao dio balkanske rute. Velike količine kanabisa proizvedene u Albaniji prolaze kroz Crnu Goru na putu ka EU, s povećanim protokom na području Skadarskog jezera. Vlasti su 2020. zaplijenile 3,1 tonu droge (u poređenju sa 2,4 tone u 2019), uglavnom marihuane. U dva slučaja crnogorska policija je u bliskoj saradnji s albanskom policijom otkrila kriminalne grupe koje krijumčare marihuanu iz Albanije, što je dovelo do hapšenja 27 osoba i zaplijene 2,7 tona marihuane na teritoriji Crne Gore. Pored toga, Crna Gora je aktivno učestvovala u višedržavnim policijskim operacijama povezanim sa drogom, što je dovelo do ukupne količine od osam tona kokaina i 46 kg marihuane zaplijenjenih u inostranstvu.

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

U 2020. sprovedeno je devet istraga krijumčarenja droge povezanih s organizovanim kriminalom, protiv 17 osoba. Specijalno državno tužilaštvo vodilo je četiri istrage s međunarodnim partnerima, uključujući operaciju koja je dovela do zaplijene 710 kg kokaina u Portugalu. Trenutno su u toku velike preliminarne istrage u više država. Sudovi su u 2020. izrekli osam presuda za krijumčarenje droge povezane s organizovanim kriminalom, uključujući sedam presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Izrečeno je oko 158 presuda za krijumčarenje droge povezano s teškim kriminalom (u poređenju sa 126 u 2019), od kojih je 127 bilo zasnovano na sporazumima o priznanju krivice. U slučajevima krijumčarenja droge povezanih s ozbiljnim kriminalom, finansijske istrage, privremeno i trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom povezanim sa drogom i dalje su rijetki.

Nedovoljan kapacitet za skladištenje zaplijenjene droge tek treba da bude riješen. Crna Gora još uvijek nije izmijenila relevantne zakonske odredbe u Zakoniku o krivičnom postupku, kako bi omogućila da se kao dokaz za sudske postupke zadrži samo uzorak psihoaktivnih supstanci, a ne i cijeli iznos, kao što je to sad slučaj.

Borba protiv terorizma i prevencija radikalizacije koja vodi do nasilnog ekstremizma i terorizma

U Ministarstvu unutrašnjih poslova uspostavljeno je novo odjeljenje za koordinaciju i zaštitu kritične infrastrukture, s tri zapošljena lica. Nacrt podzakonskog akta uz Zakon o kritičnoj infrastrukturi, kojim se utvrđuju kriterijumi za definisanje kritične infrastrukture, pripremljen je uz stručnu podršku EU, a Vlada ga je usvojila u aprilu 2021. Crna Gora je u februaru 2020. usvojila novu Strategiju za suzbijanje nasilnog ekstremizma i prateći Akcioni plan, ali još nije usvojila novu Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, nakon što je prethodna Strategija istekla 2018. Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere utvrđene Sporazumom između Crne Gore i EU o sprovođenju Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan, potpisanim u novembru 2019, a u januaru 2021. je podnijela svoj drugi izvještaj.

Prijetnje terorizmom i nasilnim ekstremizmom ostale su na relativno niskom nivou u zemlji. Multidisciplinarni tim za prevenciju nasilnog ekstremizma, uspostavljen u maju 2019, nastavio je da prati slučajeve koji predstavljaju rizike od radikalizacije. Izrađene su smjernice i standardne operativne procedure za rano otkrivanje manifestacija nasilnog ekstremizma i održane brojne obuke. Međutim, Tim je prekinuo sa svojim radom u oktobru 2020, kad je nacionalni koordinator za prevenciju nasilnog ekstremizma smijenjen u kontekstu reorganizacije Ministarstva unutrašnjih poslova. Novi nacionalni koordinator je imenovan na privremenoj osnovi u aprilu 2021.

Po pitanju antiterorizma, Crna Gora se smatra pouzdanim partnerom Europol-a i doprinosi Procjeni i analizi rizika od terorizma za Zapadni Balkan. Crna Gora je sa Europol-om podijelila

Nezvanični prevod Kancelarije za evropske integracije

informacije o stranim terorističkim borcima, omogućavajući tako da izdaje upozorenja u Šengenskom informacionom sistemu. U oktobru 2020. policija je učestvovala u Zajedničkim danima akcije u oblasti ekstremističke propagande na internetu.

Crnogorska policija aktivno učestvuje u aktivnostima tri stuba Integrativnog upravljanja unutrašnjom sigurnošću, uključujući Inicijativu Zapadnog Balkana za borbu protiv terorizma (WBCTi), i za svaki od njih je imenovala kontakt osobu.

U slučaju pokušaja državnog udara na dan izbora 2016, Apelacioni sud je ukinuo prvostepenu presudu iz 2019. i vratio slučaj Višem sudu na ponovno suđenje. Viši sud u Podgorici proglasio je 13 optuženih (uključujući dvoje ruskih i osam državljana Srbije) krivim za terorizam, stvaranje kriminalne organizacije i druga krivična djela protiv ustavnog poretka u maju 2019.

Neke istrage o finansiranju terorizma sprovedene su u 2020.