



EUROPOS KOMISIJA

Bruselis, 2012 05 22
COM(2012) 222 final

**KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
DĖL JUODKALNIJOS REFORMŲ ĮGYVENDINIMO PAŽANGOS**

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

DĖL JUODKALNIJOS REFORMŲ ĮGYVENDINIMO PAŽANGOS

1. ĮVADAS

Savo nuomonėje¹ dėl Juodkalnijos narystės prašymo, Europos Komisija nustatė septynis pagrindinius prioritetus², kurie turėjo būti įvykdyti, kad Komisija galėtų rekomenduoti pradėti stojimo derybas su Juodkalnija. 2011 m. plėtros strategijos dokumente³, kuris pagrįstas 2011 m. pažangos ataskaitoje⁴ pateikta analize, Komisija padarė išvadą, kad Juodkalnija sėkmingai įgyvendino ES 2010 m. nustatytus pagrindinius prioritetus, kurie buvo būtina sąlyga deryboms dėl narystės pradėti. 2011 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryba pritarė Komisijos vertinimui, kad Juodkalnija padarė nemažą pažangą ir pasiekė iš esmės patenkinamą rezultatą. Kad 2012 m. birželio mėn. būtų galima pradėti stojimo derybas su Juodkalnija, Europos Vadovų Taryba pavedė Tarybai išnagrinėti Juodkalnijos pažangą, padarytą įgyvendinant reformas, ypač daug dėmesio skiriant teisinės valstybės ir pagrindinių teisių sričiai, visų pirma kovai su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu, remiantis ataskaita, kurią Komisija turės pateikti 2012 m. pirmąjį pusmetį.

Atsižvelgdama į 2011 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Tarybos išvadas, Komisija pradėjo teisminių institucijų ir pagrindinių teisių skyriaus ir teisingumo, laisvės ir saugumo sričių skyriaus tikrinimo procesą. Atsižvelgiant į naują požiūrį į abu skyrius, abiejuose skyriuose nustatytus sunkumus bus galima spręsti pradiname stojimo derybų etape.

Šioje ataskaitoje vertinama papildoma pažanga, kurią Juodkalnija padarė nuo 2011 m. rugsėjo 1 d. įgyvendindama su pagrindiniais prioritetais susijusias reformas. Per šį laikotarpį Juodkalnija toliau darė pažangą stiprindama Parlamento darbą, viešojo administravimo profesionalumą ir jo atskyrimą nuo politikos, žiniasklaidos laisvę ir bendradarbiavimą su pilietine visuomene. Tęsiamas Konstitucijos peržiūros procesas, kuriuo siekiama suteikti patikimas teisminių institucijų nepriklausomumo garantijas. Juodkalnija toliau siekė konkrečių kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu rezultatų. Pradėtos įgyvendinti neseniai priimtose kovos su diskriminacija ir kovos su korupcija priemonės ir padaryta tolesnė pažanga, susijusi su perkeltaisiais asmenimis ir romais, aškaliais bei egiptiečiais. Juodkalnija ir toliau konstruktyviai veikia regione ir sklandžiai įgyvendina Stabilizacijos ir asociacijos susitarimą. Tačiau Juodkalnija turėtų toliau dėti pastangas, kad siektų konkrečių teisinės valstybės srities rezultatų, ypač kiek tai susiję su aukštų pareigūnų korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo bylomis, ir užtikrintų saugią aplinką tiriamajai žurnalistikai.

¹ COM(2010) 670 galutinis.

² Pagrindiniai prioritetai susiję su šiomis sritimis: rinkimų teisine sistema ir Parlamento teisėkūros ir priežiūros funkcijomis, viešojo administravimo reforma, teismų reforma, kova su korupcija, kova su organizuotu nusikalstamumu, žiniasklaidos laisvė ir bendradarbiavimas su pilietine visuomene, kovos su diskriminacija sistemos įgyvendinimas ir perkeltųjų asmenų padėtis. Visą tekstą apie pagrindinius prioritetus žr. COM(2010) 670.

³ COM(2011) 666 galutinis.

⁴ SEC(2011) 1204 galutinis.

Šioje ataskaitoje pateiktas vertinimas pagrįstas Komisijos surinkta ir išnagrinėta informacija, įskaitant Juodkalnijos pateiktus duomenis, tarpusavio vertinimo misijų rezultatus, taip pat valstybių narių, tarptautinių ir pilietinės visuomenės organizacijų, nuolat palaikančių ryšius su Komisija, pateikta informacija.

2. REFORMŲ ĮGYVENDINIMAS

Parlamentas

2011 m. rugsėjo mėn. priimti Savivaldybių tarybų narių ir Parlamento narių rinkimų įstatymo pakeitimai. Taip *rinkimų teisės aktų sistema* suderinta su Konstitucija ir įgyvendintos pagrindinės ESBO Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuro ir Venecijos komisijos rekomendacijos dėl rinkimų. Pradėti įgyvendinti rinkimų teisės aktai. Laisvos Parlamento narių vietos pradėtos pildyti pagal eiliškumą rinkimų sąrašuose. 2011 m. gruodžio mėn. Parlamentas paskyrė Valstybinės rinkimų komisijos pirmininką ir devynis narius. Reikia užbaigti rengti naujus teisės aktus, kad būtų atsižvelgta į dar neįgyvendintas ESBO Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių tarnybos ir Venecijos komisijos rekomendacijas, ypač susijusias su lyčių lygybe, koalicijų išardymu ir jų finansavimo įsipareigojimais ir Centrinės rinkimų komisijos įgaliojimų išplėtimu, kad jie apimtų savivaldybių rinkimus.

Parlamentas tęsė intensyvią teisėkūros veiklą, be kita ko, keliose srityse, susijusiose su Europos integracija, pavyzdžiui, pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo prevencija ir ES skiriamų lėšų auditu. Reikia toliau stiprinti Parlamento funkcijas ir pajėgumą vykdyti reguliavimo poveikio vertinimą ir kontroliuoti teisės aktų derinimo su ES teisės aktais procesą.

Dar labiau sustiprėjo parlamentinės priežiūros vaidmuo, ypač dėl nuolat augančio Parlamento klausimų, kontrolės ir konsultacinių posėdžių su aukšto lygio valstybės tarnautojais bei įvairių institucijų pateiktų ataskaitų aptarimų skaičiaus. Parlamentinės priežiūros kovos su korupcija srityje 2012 m. vasario mėn. Parlamentas pirmą kartą nusprendė pradėti parlamentinį tyrimą ir įsteigti tyrimo komitetą, kuris vadovautų informacijos, susijusios su įtarimais korupcija privatizuojant bendrovę „Telekom Crne Gore“, rinkimui ir susijusios ataskaitos rengimui.

Sustiprėjo Parlamento administraciniai gebėjimai, visų pirma padidinus darbuotojų skaičių nuo 2011 m. spalio mėn. dirbusių 100 darbuotojų iki 129 darbuotojų 2012 m. kovo mėn. Tačiau reikia toliau dėti pastangas siekiant dar labiau gerinti Parlamento administracinius ir ekspertinius gebėjimus.

Padaryta tolesnė pažanga Parlamento darbo skaidrumo srityje. 2011 m. gruodžio mėn. Parlamentas savo svetainėje pradėjo skelbti atskirų Parlamento narių balsavimo suvestines. Imtasi tolesnių priemonių, kurių tikslas – gerinti ryšius su pilietine ir plačiąja visuomene. 2011 m. lapkričio mėn. priimtas naujas įstatymas dėl lobistinės veiklos, *inter alia*, reglamentuoja Parlamento ryšius su lobistais.

Apskritai šioje srityje padaryta tolesnė pažanga. Pradėti įgyvendinti neseniai priimti rinkimų teisės aktai. Dar labiau sustiprėjo Parlamento teisės aktų rengimo ir priežiūros funkcijos, įskaitant teisinės valstybės klausimus. Pagerėjo Parlamento darbo skaidrumas ir bendradarbiavimas su pilietine visuomene. Sustiprėjo administraciniai ir ekspertiniai Parlamento gebėjimai, susiję su darbuotojais ir mokymu. Šiuos darbus reikia tęsti siekiant konsoliduoti Parlamento teisėkūros vaidmenį, visų pirma susijusį su išsamiais naujų teisės

aktų atitiktis ES *acquis* patikrinimais. Reikia dar labiau stiprinti Parlamento gebėjimus prižiūrėti ir kontroliuoti vykdomąją valdžią.

Viešasis administravimas

Vyriausybės iniciatyva pradėta visapusiška viešojo sektoriaus reforma, kad, remiant ES ir kitoms tarptautinėms organizacijoms, būtų reorganizuotas ir racionalizuotas viešasis administravimas. 2012 m. balandžio mėn. vyriausybė patvirtino viešojo administravimo reorganizacijos planą.

Įgyvendinant reformą priimta papildomų antrinės teisės aktų, kuriais siekiama racionalizuoti viešojo administravimo struktūrą, didinti jo veiksmingumą, stiprinti bendradarbiavimą su nevyriausybinėmis organizacijomis ir įtraukti į teisės aktų rengimo procesą viešuosius svarstymus. Nuo 2012 m. sausio mėn. turi būti atliekamas naujų teisės aktų poveikio vertinimas, kuris teikiamas vyriausybei kartu su Finansų ministerijos nuomone dėl naujų teisės aktų įgyvendinimo poveikio biudžetui. Nuo to laiko pateikta 90 nuomonių dėl naujų teisės aktų.

Išplėsta Valstybės audito tarnybos (SAI) kompetencija: priėmus Politinių partijų finansavimo įstatymo pakeitimus į kompetenciją įtrauktas politinių partijų finansavimo auditas; šiuo atžvilgiu taip pat smarkiai sustiprinti SAI pajėgumai ir nepriklausomumas. 2012 m. balandžio mėn. vyriausybė priėmė šios institucijos plėtros strategiją.

Apskritai Juodkalnija padarė tam tikrą tolesnę pažangą sprendama viešojo administravimo reformos problemas. Tačiau reikia pabaigti rengti išsamų viešojo administravimo reorganizacijos planą. Reikia toliau tobulinti teisinę sistemą, visų pirma susijusią su valstybės tarnautojų įdarbinimo procedūromis, visai valstybės tarnybai vadovaujančių institucijų ir administracinių procedūrų stiprinimu; reikia aktyviau įgyvendinimą naujus teisės aktus. Reikia tęsti viešojo administravimo reformą, deramai atsižvelgiant į būtinybę stiprinti su Europos integracija susijusias sritis ir pačios reformos finansinį tvarumą. Reikia sukurti viešojo administravimo reformos strategijos įgyvendinimo ir kontrolės mechanizmus.

Teismų sistema

Siekiant užtikrinti teismų sistemos nepriklausomumą ir nešališkumą tęsiamas Konstitucijos pakeitimų priėmimo procesas; pakeitimų tikslas – dar labiau sustiprinti teismų nepriklausomumą, visų pirma vadovautis nepolitizuotais, nuopelnais pagrįstais kriterijais skiriant Teisėjų tarybos ir Prokurorų tarybos narius ir valstybės prokurorus. 2011 m. rugsėjo 28 d. Parlamentas 2/3 balsų dauguma priėmė Konstitucijos pakeitimų projektą. Po Vyriausybės ir opozicijos partijų konsultacijų 2012 m. kovo mėn. Parlamentinis teisės ir konstitucinių reikalų komitetas priėmė keletą Konstitucijos pakeitimų, kuriuos reikia pateikti plenariniams balsavimui. Vykdamą pradėtą konstitucinę reformą reikėtų siekti, kad teismų sistema atitiktų Europos standartus, visų pirma būtų apribota politinė įtaka paskyrimams ir stiprinamas teismų nepriklausomumas, pirmiausiai pakeičiant Parlamento narius, kurie buvo Teisėjų tarybos nariai, pripažintais teisininkais ir nustatant naują Aukščiausiojo Teismo pirmininko (kurį skirtų Teisėjų taryba) skyrimo tvarką. Taip pat reikia priimti Konstitucijos pakeitimus, kuriais būtų didinamos Konstitucinio teismo galimybės ir nepriklausomumas, būtų nustatyti aiškūs teisėjų ir prokurorų atleidimo motyvai.

Buvo toliau įgyvendinami praėjusių metų liepos mėn. padaryti teisės aktų dėl teismų, Teisėjų tarybos ir Valstybės prokuroro tarnybos pakeitimai stiprinant teisminę atskaitomybę ir nepriklausomumą. Sausio mėn. Aukščiausiasis Teismas sudarė komisiją, kurios užduotis –

paskirti Teisėjų tarybos narius iš teisėjų. Remdamasi šios komisijos parengtu kandidatų sąrašu kovo mėn. Teisėjų konferencija iš teisėjų išrinko naujus Teisėjų tarybos narius. Teisėjų taryba ir Prokuratūros taryba patvirtino savo darbo tvarkos taisykles, kuriose apibrėžta jų organizacinė struktūra, veikla ir sprendimų priėmimo procedūros. 2011 m. rugsėjo mėn. Teisėjų taryba įsteigė komisiją, kuri rengtų pirmą kartą skiriamų teisėjų egzaminus raštu, ir Teismų kontrolės komisiją. Pirmi teisėjų egzaminai raštu vyko 2012 m. vasario mėn. ir kol kas pagal naujus kriterijus paskirti keturi teisėjai. Tačiau ir toliau skelbiamos konkrečių teismų laisvos darbo vietos ir vis dar reikia sukurti visos šalies bendrą teisėjų ir prokurorų įdarbinimo sistemą, pagrįstą skaidriais ir objektyviais kriterijais. Teisėjų tarybos ir Prokurorų tarybos veiklai trukdo nepakankami administraciniai pajėgumai ir biudžeto asignavimai.

Naudojant IT sistemą teismuose užtikrinamas atsitiktinis bylų paskirstymas, išskyrus mažesnius teismus, kurių žmogiškieji ištekliai riboti.

Kalbant apie teisminių institucijų *atskaitomybę*, visi Administracinio teismo ir Apeliacinio teismo sprendimai tapo viešai prieinami. 2011 m. spalio mėn. buvo paskirtos komisijos, kurių pareiga – kontroliuoti, ar laikomasi, atitinkamai, teisėjų ir prokurorų etikos kodekso. Teisėjų etikos kodekso laikymosi kontrolės komisija per ataskaitinį laikotarpį išnagrinėjo du skundus, kurie buvo atmesti. Paskirti Drausmės komisijos nariai, kurie, padedami dar dviejų darbuotojų, turi tikrinti skundus dėl įtariamų korupcijos atvejų teismų sistemoje. 2012 m. sausio mėn. pradėta drausmės procedūra prieš vieną teisėją. Iki šiol nebuvo pradėta drausmės procedūrų prieš prokurorus. Reikia peržiūrėti dvigubą Drausmės komisijos kompetenciją nagrinėti ir priimti sprendimus dėl drausmės procedūrų. Reikia stiprinti funkcinio imuniteto panaikinimo procedūras, siekiant užtikrinti visišką teisėjų ir prokurorų atskaitomybę pagal baudžiamąją teisę. Dar reikia sukurti patikimą teisėjų ir prokurorų profesinio vertinimo sistemą.

Kalbant apie teisminių institucijų *veiksmingumą*, Juodkalnija ėmėsi papildomų neišnagrinėtų bylų skaičiaus mažinimo priemonių. 2011 m. pabaigoje visuose Juodkalnijos teismuose buvo apie 11 500 neišnagrinėtų ankstesnių metų bylų. 2011 m. susikaupusių neišnagrinėtų bylų skaičius buvo maždaug 4 % mažesnis nei 2010 m. Be praėjusių metų liepos mėn. paskirtų 34 notarų, 2012 m. sausio mėn. paskirti dar keturi. Įsigaliojus įstatymui dėl reikalavimų vykdymo užtikrinimo ir apsaugos, pagal kurį civilinės teisės vykdymo užtikrinimo įgaliojimai perduodami antstoliams, 2011 m. gruodžio mėn. Parlamentas priėmė Įstatymą dėl valstybės antstolių. Nepaisant to civilinės teisės sprendimų vykdymas vis dar menkai užtikrinamas, dar reikia įdarbinti antstolius ir įvertinti naujos sukurtos antstolių sistemos veikimą.

Siekdama padidinti visos teismų sistemos veiksmingumą Teisėjų taryba pradėjo kurti specialias teisėjų grupes, dirbančias nepilnamečių justicijos srityje Podgoricos ir Bijelo Polės aukštuosiuose teismuose. 2011 m. gruodžio mėn. Parlamentas priėmė nepilnamečių justicijos kodeksą. 2011 m. gruodžio mėn. peržiūrėtas 2007–2012 m. teismų reformos strategijos įgyvendinimo veiksmų planas. Imtasi pirmų teismų tinklo racionalizavimo darbų. Kalbant apie teisę kreiptis į teismą, 2012 m. sausio mėn. įsigaliojus Įstatymui dėl nemokamos teisinės pagalbos priimti trys įgyvendinimo aktai ir visuose pagrindiniuose teismuose atidarytos nemokamos teisinės pagalbos tarnybos. Tačiau įgyvendinti šį įstatymą trukdo nepakankami šioms tarnyboms skiriami biudžeto asignavimai. Vis dar reikia stiprinti Teisėjų mokymo centro nepriklausomumą ir administracinį bei finansinį savarankiškumą ir sukurti pradinio mokymo programą, skirtą visiems teisminių institucijų nariams. Reikia gerinti teismų statistikos kokybę, kad ji atitiktų Europos standartus ir būtų pagrįsta patikimais rodikliais, pvz., našumo ir bylų ištyrimo rodikliais. Vis dar reikia sukurti sistemą, kuri būtų naudojama teismo nagrinėjimo trukmei aiškiai kontroliuoti. Teisės gynimo priemonės, kuriomis galima

naudotis, jei pažeidžiama teisė į teisingą bylos nagrinėjimą, nėra veiksmingos ir turi būti peržiūrėtos, atsižvelgiant į teisę į veiksmingą teisės gynimo priemonę, nustatytą Europos žmogaus teisių konvencijos 13 straipsnyje.

Apskritai, teismų reformos srityje padaryta tolesnė pažanga. Pradėti įgyvendinti neseniai priimti teisės aktai, taip pat pajudėjo į priekį konstitucinės reformos procesas. Padaryta pažanga teismo sprendimų skelbimo srityje. Neišnagrinėtų bylų skaičius toliau mažėjo, taip pat sukurta nauja vykdymo užtikrinimo sistema, kuria siekiama padidinti veiksmingumą. Tačiau civilinės teisės sprendimų vykdymo užtikrinimas tebėra silpnas, o teismų tinklą vis dar reikia racionalizuoti. Dar reikia sukurti visos šalies bendrą pirmą kartą paskiriamų teismų sistemos darbuotojų įdarbinimo sistemą. Reikia tobulinti teismų statistikos patikimumą ir sukurti sistemą, kuri būtų naudojama teismo nagrinėjimo trukmei kontroliuoti. Reikia racionalizuoti ir stiprinti teisėjų mokymo poreikius.

Kovos su korupcija politika

Toliau įgyvendinama vyriausybės kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu strategija ir peržiūrėtas jos 2011–2012 m. veiksmų planas. Už veiksmų plano įgyvendinimo kontrolę atsakinga nacionalinė komisija 2012 m. balandžio mėn. priėmė trečiąją ataskaitą, kurioje padaryta išvada, kad pradėta įgyvendinti dauguma 2011 m. antroje pusėje numatytų vykdyti priemonių. Bendra veiksmų plano įgyvendinimo kontrolės institucinė sistema veikia gerai.

Juodkalnija dėjo papildomas pastangas stiprindama kovos su korupcija teisinę sistemą, kad užtikrintų teisės aktų derinimą su atitinkamais ES *acquis* ir tarptautiniais standartais. 2011 m. lapkričio mėn. Parlamentui priėmus Darbo įstatymo pakeitimus užbaigta kurti teisės aktų dėl vidaus informatorių sistema: priimtos nuostatos, kuriomis užtikrinama jų apsauga privačiame sektoriuje. 2012 m. balandžio mėn. vyriausybė priėmė Įstatymo dėl galimybės laisvai gauti informaciją pakeitimus. 2011 m. gruodžio mėn. priimtais Įstatymo dėl politinių partijų finansavimo pakeitimais reglamentuojama priežiūros institucinė sistema, nepiniginiai įnašai ir nario mokesčių ribos (nustatyta, kad viršutinė riba negali viršyti 10 % nario metinių pajamų). Valstybės audito tarnyba (SAI) dabar atsako už politinių partijų metinio balanso ir rinkimų kampanijų išlaidų auditą, o Valstybinė rinkimų komisija yra atsakinga už kitų įstatymo aspektų įgyvendinimo kontrolę. Tačiau siekiant užtikrinti visiškai veiksmingą nepriklausomą priežiūrą, reikia stiprinti Valstybinės rinkimų komisijos administracinius ir profesinius pajėgumus. Reikia tobulinti ir teisinėje sistemoje dar aiškiau nustatyti politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo kontrolės mechanizmus ir sankcijų vykdymo užtikrinimą. Sankcijų sistema ir toliau yra nepakankamai atgrasanti ir nediferencijuota, o politinių partijų ataskaitų ir apskaitos teikimo pareigas reikia dar labiau stiprinti.

Pradėti įgyvendinti neseniai priimti interesų konflikto ir viešojo pirkimo srities teisės aktai. Įsigaliojus iš dalies pakeistam Įstatymui dėl interesų konflikto prevencijos, visi 36 Parlamento nariai, kurie taip pat buvo valstybinių įmonių valdybų nariai, atsistatydino iš šių pareigų, o visi 16 Parlamento narių, kurie taip pat ėjo vadovų pareigas (įskaitant 2 merus) atsistatydino iš vieno iš savo pareigų. 2012 m. vasario mėn. paskirti viešojo pirkimo komisijos nariai ir skirta lėšų jos veiklai. 2011 m. gruodžio mėn. vyriausybė priėmė viešojo pirkimo sistemos plėtros strategiją ir veiksmų planą ir priėmė sprendimą sukurti koordinavimo įstaigą, kuri kontroliuotų jų įgyvendinimą. Tačiau viešojo pirkimo komisija dar neišsiuntė prokuratūrai nė vieno pranešimo, o ir kontrolės sistemą reikia tobulinti.

Imtasi tolesnių korupcijos prevencijos veiksnių. 2011 m. gruodžio mėn. Kovos su korupcija iniciatyvų direktoratas (DACI) perduotas Teisingumo ministerijos žinion, kad galėtų geriau koordinuoti kovos su korupcija veiklą. Per ataskaitinį laikotarpį DACI gavo 70 skundų dėl įtarimų korupcija vietos savivaldos, viešojo administravimo institucijose, teismuose, sveikatos ir švietimo sektoriuose, remdamasis kuriais jis pateikė policijai 27 ataskaitas apie įtariamus korupcijos atvejus. Skundų padaugėjo dėl to, kad DACI surengė keletą informuotumo didinimo kampanijų, susijusių su pranešimais apie korupciją ir informatorių apsauga. Remdamasi praėjusių metų liepos mėn. vyriausybės patvirtintu labiausiai korupcijai palankių sričių rizikos vertinimu atitinkamos institucijos pateikė ataskaitas dėl vertinime pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo. Imtasi korupcijos prevencijos teisminėse institucijose priemonių. Teisėjų taryba nusprendė skirti specialią išmoką teisėjams, dirbantiems su organizuoto nusikalstamumo, korupcijos, terorizmo ir karo nusikaltimų bylomis. Teisėjams ir prokurorams surengtas tęstinis mokymas kovos su korupcija srityje, visų pirma, kad būtų galima lengviau įgyvendinti naująjį Baudžiamojo proceso kodeksą. Pilietinės visuomenės organizacijos toliau aktyviai padeda tobulinti strateginę sistemą ir teikia svarbius įrodymus, kad būtų pradėtos tirti korupcijos bylos. Tačiau teisėjų ir prokurorų turto deklaracijos vis dar nėra pertikrinamos naudojant kitus duomenis ir reikia toliau stiprinti korupcijos prevencijos teisminėse institucijose priemones. Reikia išplėsti DACI kompetencijos sritis, stiprinti jos pajėgumus koordinuoti korupcijos prevencijos veiklą ir kontroliuoti vyriausybės kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu veiksnių plano įgyvendinimą.

Padaryta tolesnė pažanga kovojant su korupcija. 2011 m. rugsėjo mėn. visiškai įsigaliojus naujam Baudžiamojo proceso kodeksui (BPK) gerokai paspartėjo baudžiamojo tyrimo procedūra ir sumažėjo informacijos nutekėjimo rizika. Rengiant daug mokymų ir įsigijus papildomos įrangos sustiprinti prokurorų, teisėjų ir policijos instituciniai ir veiklos pajėgumai kovos su korupcija srityje. Sustiprinus specialiųjų patikrinimų padalinio administracinius ir techninius pajėgumus, specialios tyrimo priemonės naudojamos sistemingiau. Į specialiųjų tyrimų grupę, pradėjusią veikti 2011 m. spalio mėn., paskirti devyni policijos administracijos, Pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo prevencijos tarnybos, mokesčių ir muitinės administracijų atstovai. Grupei skirta papildomų finansinių išteklių, tačiau reikia dar labiau sustiprinti jos pajėgumus, ypač suteikiant galimybę naudotis atitinkamomis informacijos duomenų bazėmis.

Juodkalnija toliau siekė konkrečių rezultatų vykdydama tyrimus, baudžiamąjį persekiojimą ir priimdama apkaltinamuosius nuosprendžius korupcijos bylose. Tačiau aukštų pareigūnų korupcijos bylos ir toliau kelia susirūpinimą. Ataskaitiniu laikotarpiu antrosios instancijos teismas nuteisė kalėti keturis Ulcinio valstybės turto administravimo tarnybos darbuotojus už piktnaudžiavimą tarnyba, o vienas muitinės pareigūnas nuteistas dėl kyšininkavimo. 2011 m. gruodžio mėn., 2012 m. sausio ir kovo mėn. pirmosios instancijos lygmeniu priimti nuosprendžiai dėl šešiolikos asmenų, įskaitant du savivaldybių pareigūnus, kurie nuteisti kalėti, valstybinės įmonės vadovus ir vieną teisėją. Vyksta teismo posėdžiai dėl aukšto lygio pareigūnų korupcijos bylos „Zavala“, su kuria susijęs buvęs Budvos miesto meras, jo pavaduotojas ir Parlamento narys, ir dėl dviejų kitų bylų prieš 23 asmenis, kaltinamus piktnaudžiavimu tarnyba ir kyšininkavimu. Per ataskaitinį laikotarpį dviem policijos pareigūnams pareikšti kaltinimai dėl kyšininkavimo. Tęsiami tyrimai dėl buvusio Ulcinio miesto mero, pirmosios instancijos teismo pirmininko ir teisėjo, vienos Budvos valstybės įmonės buvusio ir dabartinio direktorių ir trijų Vidaus reikalų ministerijos darbuotojų.

Tačiau konkrečius kovos su korupcija rezultatus reikia sistemiškai plėtoti, visų pirma vykdant aukšto lygio pareigūnų korupcijos bylų tyrimą ir priimant galutinius apkaltinamuosius nuosprendžius. Susirūpinimą kelia faktas, kad visos aukšto lygio pareigūnų korupcijos bylos

pradėtos remiantis trečiosios šalies pateikta informacija. Dar labai maža korupcijos bylų, kuriuose būtų areštuojamas turtas. Vis dar nesinaudojama BPK ir Baudžiamojo kodekso nuostatomis dėl nusikalstamu būdu įgyto turto konfiskavimo ir išplėstinio konfiskavimo. Vis dar reikia reglamentuoti nusikalstamu būdu įgytų pajamų arešto, konfiskavimo ir valdymo procedūras. Šiek tiek pagerėjo įstaigų bendradarbiavimas, tačiau jį reikia dar labiau gerinti, visų pirma užtikrinant pagrindinį prokurorų vaidmenį atliekant tyrimus. BPK trukdo veiksmingai įgyvendinti tai, kad prokurorai neturi prieigos prie atitinkamų duomenų bazių ir neturi pakankamai pajėgumų. Ypač reikia stiprinti Specialiosios prokuratūros tarnybos, kovojančios su organizuotu nusikalstamumu, korupcija, karo nusikaltimais ir terorizmo finansavimu, administracinius pajėgumus. Nepaisant sustiprintų Interesų konflikto prevencijos komisijos administracinių pajėgumų, jai vis dar trūksta pajėgumų kontroliuoti valstybės tarnautojų turto deklaracijų ir interesų deklaracijų tikslumą, kad nustatytų neteisėtą praturtėjimą, nes ji neturi tyrimo įgaliojimų ir prieigos prie atitinkamų duomenų bazių. Teismų nepriklausomumas vis dar kelia nerimą, nes turi įtakos ryžtui kovoti su korupcija. Korupcija vis dar kelia didelį susirūpinimą.

Apskritai kovos su korupcija srityje padaryta pažanga. Pradėti įgyvendinti neseniai priimti politinių partijų finansavimo, interesų konflikto prevencijos ir viešojo pirkimo sričių teisės aktai. Reikia dar labiau stiprinti jų nuostatas dėl kontrolės mechanizmų. Imtasi tolesnių priemonių siekiant konkrečių kovos su korupcija rezultatų – tą liudija keletas naujų aukštų pareigūnų korupcijos bylų tyrimų. Vis dėlto galutinių apkaltinamųjų nuosprendžių ir korupcijos bylų, kuriuose areštuojamas arba konfiskuojamas turtas, skaičius tebėra nedidelis. Reikia toliau gerinti ir stiprinti įstaigų bendradarbiavimą (ypač policijos ir prokurorų) ir stiprinti pagrindinį prokurorų vaidmenį, kaip nustatyta naujajame BPK.

Policijos bendradarbiavimas ir kova su organizuotu nusikalstamumu

Pagerėjo regioninis ir tarptautinis policijos bendradarbiavimas kovojant su organizuotu nusikalstamumu. Bendradarbiaujant su įvairių ES valstybių narių ir regiono šalių institucijomis, Interpolu ir Europolu įvykdyta keletas policijos operacijų, dėl kurių išaugo pareikštų kaltinimų ir areštų skaičius. 2011 m. spalio mėn. pasirašytas Juodkalnijos ir buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos susitarimas dėl ekstradicijos. Juodkalnijos bei Bosnijos ir Hercegovinos policijos institucijos pasirašė bendradarbiavimo memorandumą dėl bendros kovos su korupcija, organizuotu nusikalstamumu, prekyba narkotikais ir terorizmu. Du susitarimai dėl policijos bendradarbiavimo taip pat pasirašyti su Kroatija ir buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija. 2011 m. gruodžio mėn. ratifikuotas susitarimas su Kroatija dėl savitarpio teismo sprendimų vykdymo užtikrinimo baudžiamosiose bylose.

Nuo 2011 m. rugsėjo mėn. visos atitinkamos valstybės institucijos įgyvendina naująjį BPK. 2011 m. lapkričio mėn. priimti policijos administracijos vidaus organizavimo taisyklių sąvado ir darbo aprašymo pakeitimai, jais policijoje sukurta daugiau specializuotų organizacinių vienetų. 2012 m. sausio mėn. priimtas kovos su organizuotu nusikalstamumu veiksmų planas, kuriame nustatytos veiklos priemonės ir rodikliai, atitinkantys prioritetus, nustatytus 2011 m. organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinime (OCTA). 2011 m. spalio mėn. pradėjusi veikti specialiųjų tyrimų grupė pradėjo trijų didelių organizuoto nusikalstamumo bylų finansinius tyrimus ir jai skirta papildomų finansinių išteklių. Nuo 2011 m. gruodžio mėn. veikia policijos plėtros ir veiklos strategijos įgyvendinimo rezultatų kontrolės koordinavimo įstaiga. Tačiau reikėtų geriau išaiškinti ir pagerinti prokuratūros ir policijos santykius pagal naująjį BPK, ypač kai vykdomi finansiniai tyrimai; sudėtingoms byloms spręsti reikia papildomos įrangos ir specialistų. Reikėtų persvarstyti nuostatas dėl specialiųjų tyrimo

priemonių naudojimo, kad būtų pratęsti jų laiko apribojimai. Visoje šalyje reikėtų pradėti vykdyti žvalgybos informacija pagrįsto policijos darbo projektą ir kartu mokyti policijos darbuotojus. Policijos tarnyboms turi būti skirta papildomų finansinių asignavimų didėjantiems tyrimo pajėgumams ir konkrečioms ištekliams, įskaitant IT.

Juodkalnija ir toliau siekia konkrečių rezultatų tirdama organizuoto nusikalstamumo bylas. Paskelbti du antrosios instancijos teismo nuosprendžiai neteisėtos prekybos narkotikais ir prekybos žmonėmis bylose. 2011 m. rugsėjo mėn. ir 2012 m. sausio mėn. priimti trys pirmosios instancijos teismo nuosprendžiai dviejose bylose atitinkamai dėl narkotikų gamybos ir jų kontrabandos ir 2012 m. sausio mėn. – pinigų plovimo byloje. „Saric“ byloje du nusikalstamos organizacijos nariai nuteisti kalėti atitinkamai 6 ir 8 metus už prekybą narkotikais ir pinigų plovimą (suma – daugiau nei 12 mln. EUR). 2011 m. gruodžio mėn. parengtas kaltinamasis aktas „Kalic“ byloje, kurioje trys asmenys buvo kaltinami pinigų plovimu; areštuota turto už daugiau kaip 28 mln. EUR. Šešiose naujose bylose prasidėjo teismo posėdžiai. 2011 m. pabaigoje ir pirmaisiais 2012 m. mėnesiais inicijuoti tyrimai trijose bylose dėl narkotikų kontrabandos ir pasų klastojimo, į kurias iš viso įtraukti 65 asmenys.

Laikinais areštuoto nusikalstamu būdu įgyto turto vertė šalyje padidėjo ir sudaro daugiau kaip 40 mln. EUR, remiantis Valstybinės turto administracijos, kuriai pavesta tą turtą valdyti, vertinimu. 2012 m. balandžio mėn. priimti laikinai ir negražinamai areštuoto turto valdymo įstatymo pakeitimai. Tačiau reikia toliau stiprinti kompetentingą instituciją, ypač jos gebėjimą vertinti ir veiksmingai valdyti laikinai areštuotą ir konfiskuotą turtą. Reikia parengti antrinės teisės aktus, kuriuose būtų nustatytas teismo sprendimų vykdymo užtikrinimas ir areštuoto ir konfiskuoto turto valdymo tvarka. Bendri finansinių tyrimų ir areštuoto turto skaičiai vis dar maži, nes šios srities administraciniai pajėgumai yra labai menki.

2012 m. vasario mėn. iš dalies pakeistas Kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu įstatymas, siekiant jį suderinti su ES *acquis*. 2011 m. gruodžio mėn. sustiprintas Finansų ministerijos, Kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu administracijos (APMLTF), Centrinio banko, Vertybinių popierių komisijos ir Draudimo priežiūros tarnybos bendradarbiavimas ir keitimasis informacija. APMLTF, dalyvavusi kovos su organizuotu nusikalstamumu, korupcija, terorizmo finansavimu ir karo nusikaltimais specialiosios prokuratūros tarnybos vadovaujame finansiniame tyrime, pradėjo nagrinėti 107 bylas. Tačiau reikia konsoliduoti šios srities policijos kompetenciją ir siekti geresnių savo iniciatyva pradėtų finansinių tyrimų rezultatų. Reikėtų stiprinti AMLTF pajėgumus prižiūrėti bankų sistemą.

Apskritai galima pažymėti, kad toliau daroma pažanga kovojant su organizuotu nusikalstamumu. Toliau siekta konkrečių rezultatų. Pagerėjo tarptautinis bendradarbiavimas, o per įvairias policijos operacijas konfiskuota narkotikų ir areštuota nusikalstamu būdu įgyto turto; vis dėlto prekyba narkotikais tebekelia didelį susirūpinimą, kadangi ši šalis yra kontrabandos maršruto į ES ir iš jos tranzito teritorija. Toliau buvo stiprinama teisinė sistema, bet reikėtų nuolat skirti dėmesį jos įgyvendinimui. Reikia dar labiau stiprinti teisėsaugos ir prokuratūros tyrimo pajėgumus, ypač finansinių tyrimų srityje. Reikia stiprinti tarnybų bendradarbiavimą.

Saviraiškos laisvė ir susirinkimų ir asociacijų laisvė

Nustačius, kad garbės ir orumo įžeidimas nelaikomas baudžiamuoju nusikaltimu, sumažėjo ieškinių žiniasklaidai. Remiantis Aukščiausiojo teismo piniginių kompensacijų garbės ir orumo gynimo bylose prieš žiniasklaidą gairėmis neišnagrinėtų šmeižto ir garbės ir orumo

gynimo bylų skaičius teismuose laipsniškai mažėja. Šios gairės pagrįstos Europos žmogaus teisių teismo praktika. Teisėjų mokymo centras surengė teisėjų ir prokurorų mokymus, kuriuose itin daug dėmesio skirta saviraiškos laisvei, įtvirtintai Europos žmogaus teisių konvencijos 10 straipsniu. Aukšto lygio valstybės pareigūnai ir toliau skatino palankesnę ir saugesnę žiniasklaidos aplinką – jie smerkė išpuolius ir skatino smurto prieš žiniasklaidą tyrimus.

Tačiau kai kuriose senose bylose dėl garbės ir orumo gynimo nesumokėtos baudos pakeistos laisvės atėmimo bausmėmis. Šios bylos turi būti suderintos su Europos žmogaus teisių teismo praktika visų pirma užtikrinant, kad dėl nesumokėtų baudų nebūtų įkalinama. Reikia siekti tolesnės pažangos tam tikrose naujose ir ankstesnėse smurto prieš žiniasklaidą bylose, kurias vis dar reikia nuodugniai iširti ir patraukti kaltininkus baudžiamojon atsakomybėn, įskaitant 2012 m. kovo mėn. įvykdytą fizinį išpuolį prieš tiriamosios žurnalistikos žurnalistą.

2012 m. kovo mėn. įsteigta žiniasklaidos savireguliacijos įstaiga, prie kurios prisijungė kai kurios pagrindinės ir vietos žiniasklaidos bendrovės; neseniai įsteigta dar viena panaši įstaiga, atstovaujanti kai kurioms svarbioms nacionalinės žiniasklaidos bendrovėms. Įdarbinta daugiau darbuotojų, kad padidėtų Elektroninės žiniasklaidos agentūros kontrolės pajėgumai. Vyksta visuomeninio transliuotojo struktūrinė reforma, kad jis būtų kuo šiuolaikiškesnis ir finansiškai savarankiškas. Finansinio tvarumo ir veiklos išteklių trūkumas gali pakenkti žiniasklaidos veiklai ir garso ir vaizdo srityje veikiančioms savireguliacijos įstaigoms. Dėl neseniai padarytų Elektroninės žiniasklaidos įstatymo pakeitimų kilo rizika garso ir vaizdo srities reguliacijos institucijai nepriklausomumui. Susirūpinimą kelia nepakankami jos išteklių, skirti žiniasklaidos kontrolei visoje šalyje. Visuomeninis transliuotojas dar nepasiekė reikiamo profesionalumo ir nepriklausomumo lygmenų.

Toliau buvo stiprinamas bendradarbiavimas su pilietine visuomene. 2012 m. vasario mėn. priimti du pilietinės visuomenės vaidmens stiprinimo nutarimai dėl valstybės administravimo institucijų ir nevyriausybinų organizacijų (NVO) bendradarbiavimo ir dėl viešų debatų dėl teisės aktų projektų rengimo.

Bendradarbiavimo su NVO taryba jau veikia visu pajėgumu ir reguliariai posėdžiauja. Ji dalyvavo rengiant atitinkamus teisės aktus, be kita ko, rengiant Įstatymo dėl azartinių lošimų pakeitimus, kuriuose numatyta finansinė parama NVO. Pilietinės visuomenės organizacijų atstovai dabar dalyvauja įvairių valstybės įstaigų veikloje, įsitraukdami į įvairių politikos sričių darbo grupių ir tarybų darbą. Atnaujintas valstybinis NVO registras.

Apskritai padaryta tam tikra pažanga didinant žiniasklaidos laisvę ir nemaža pažanga stiprinant bendradarbiavimą su pilietine visuomene. Tačiau reikia toliau tvirtai įgyvendinti Aukščiausiojo teismo gaires, kuriomis reguliuojamas piniginių kompensacijų dydis garbės ir orumo gynimo bylose prieš žiniasklaidą, ir reikia rasti alternatyvių priemonių, kad dėl ankstesnėse šmeižto bylose priteistų ir nesumokėtų baudų nebūtų įkalinama. Susirūpinimą kelia neišspręstos smurto prieš žiniasklaidą bylos. Reikia toliau dėti pastangas užtikrinant tvarų ir ilgalaikį institucijų ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimą.

Kovos su diskriminacija politika, perkeltieji asmenys ir romai, aškaliai ir egiptiečiai

Sustiprinti ombudsmeno administraciniai ir biudžetiniai pajėgumai. Institucija parengė ataskaitas, kuriose analizuojama sulaikytiesiems skirtų policijos administracijos patalpų būklė, apsauga nuo diskriminacijos ir vaikų elgetavimo padėtis. Šias ataskaitas 2011 m. spalio ir lapkričio mėn. patvirtino Parlamento žmogaus teisių ir laisvės komitetas, kuris ėmė

aktyviau skatinti laikytis žmogaus teisių ir kovoti su diskriminacija. 2012 m. kovo mėn. išplėsti ministro pirmininko pavaduotojo ir teisingumo ministro įgaliojimai į juos įtraukiant žmogaus teises.

Jau veikia apsaugos nuo diskriminacijos taryba. 2012 m. vasario mėn. paskirti penkiolika šios institucijos narių, įskaitant romų bendruomenės atstovus ir vieną narį, atstovaujantį pilietinės visuomenės organizacijoms, dirbančioms lesbiečių, gėjų, biseksualių ir transseksualių (LGBT) asmenų teisių srityje. Toliau rengtos kovos su diskriminacija kampanijos ir valstybės tarnautojų mokymas. Valdžios institucijos ir toliau aktyviai skatino teigiamą aplinką LGBT asmenims. Visu pajėgumu veikia LGBT asmenims skirtas apgyvendinimo namai ir paramos ir konsultavimo linija.

Ombudsmeno institucijai reikia skirti daugiau finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Vėluojama įgyvendinti kovos su diskriminacija teisės aktus; žmogaus teisių propagavimo, kontrolės ir laikymosi užtikrinimo instituciniai pajėgumai yra riboti, ypač kiek tai susiję su neįgalių asmenų teisėmis ir socialiai remtinais bei pažeidžiamais asmenimis. LGBT asmenys vis dar diskriminuojami ir šiuos atvejus kompetentingos institucijos turėtų nuodugniai tikrinti.

Padaryta pažanga užtikrinant perkeltųjų asmenų (ypač romų, aškalių ir egiptiečių) teisinį statusą, pagarbą jų teisėms. 2011 m. lapkričio mėn. priimti Užsieniečių įstatymo pakeitimai, kad iki 2012 m. gruodžio mėn. būtų atidėtas galutinis terminas teikti prašymus dėl užsieniečio statuso. Paraiškų skaičius lėtai, bet nuolat auga: prašymus pateikė apie 48 % perkeltųjų asmenų, o 29 % iš jų suteiktas šalyje gyvenančio užsieniečio statusas. Priimta keletas priemonių, skirtų pažeidžiamų perkeltųjų asmenų statuso įteisinimui palengvinti. 2012 m. vasario mėn. priimti sprendimai pakeisti Koniko vietovės miesto planą; sprendimais numatoma gyvenamojo būsto statyba dabartiniams gyventojams. Juodkalnija ėmėsi aktyvios veiklos Sarajevo deklaracijos procese. Iki 2013 m. birželio mėn. pratęstas laikino nutarimo teikti vienodas ekonomines ir socialines teises perkeltiems asmenims galiojimas. Padaryta tolesnė pažanga lengvinant romų, aškalių ir egiptiečių (ypač viduje perkeltų asmenų) civilinę registraciją. Vyriausybė priėmė 2012–2016 m. šių asmenų padėties gerinimo strategiją ir jos įgyvendinimo veiksmų planą. Romams, aškaliams ir egiptiečiams surengti profesinio mokymo kursai. Reikia aktyviau vykdyti perkeltųjų asmenų registraciją, visų pirma pažeidžiamų asmenų atvejais. Būtina imtis papildomų priemonių, kad perkeltieji asmenys ir romai, aškaliai bei egiptiečiai galėtų geriau naudotis ekonominėmis ir socialinėmis teisėmis. Romų tautybės moterys patiria dvigubą diskriminaciją: kaip mažumų grupės narės ir kaip moterys.

Reikia nedelsiant priimti Įstatymą dėl socialinio būsto, nes tai būtų pagrindas siekti tolesnės pažangos, susijusios su Koniko stovykla.

Apskritai padaryta tolesnė pažanga kovojant su diskriminacija, įteisinant perkeltųjų asmenų statusą, ir užtikrinant romų, aškalių bei egiptiečių teises. Reikia stiprinti institucinius gebėjimus praktiškai kontroliuoti, skatinti ir užtikrinti žmogaus teisių laikymąsi ir kovą su diskriminacija. Reikia išspręsti perkeltųjų asmenų teisinio statuso klausimą; reikia aktyviau vykdyti romų, aškalių ir egiptiečių įtraukties politiką.

3. IŠVADA

Juodkalnija padarė tolesnę pažangą įgyvendindama reformas teisinės valstybės ir pagrindinių teisių srityse, įskaitant kovą su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu.

Atsižvelgdama į padarytą tolesnę pažangą Komisija laikosi nuomonės, kad Juodkalnija pasiekė pakankamą atitikties narystės kriterijams ir, visų pirma, Kopenhagos politiniams kriterijams lygį, kad būtų galima pradėti stojimo derybas. Atsižvelgdama į šias aplinkybes ir į 2011 m. gruodžio mėn. Tarybos išvadas Komisija dar kartą kartoja savo rekomendaciją pradėti su Juodkalnija stojimo derybas.

Per stojimo derybas Komisija ir toliau daugiausia dėmesio skirs teisinės valstybės principų ir pagrindinių teisių sritims, ypač kovai su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu, kad būtų pasiekta svarbių rezultatų. Visuose stojimo proceso etapuose ji visapusiškai naudosis turimomis priemonėmis. Šiuo atžvilgiu Komisijos pasiūlytas ir 2011 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Tarybos patvirtintas naujas požiūris, susijęs su skyriais dėl teismų, pagrindinių teisių ir teisingumo, laisvės ir saugumo, leis tvirtai konsoliduoti šios srities reformas ir užtikrinti, kad jų įgyvendinimas būtų atidžiai stebimas.