



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 22.5.2012
COM(2012) 222 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

O NAPREDKU ČRNE GORE PRI IZVAJANJU REFORM

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

O NAPREDKU ČRNE GORE PRI IZVAJANJU REFORM

1. UVOD

Evropska komisija je v svojem mnenju¹ o prošnji Črne gore za članstvo v Evropski uniji opredelila sedem ključnih prednostnih nalog², ki jih je treba izpolniti, da lahko Komisija priporoči začetek pristopnih pogajanj s Črno goro. Komisija je v svojem strateškem dokumentu o širitvi iz leta 2011³, ki temelji na analizi iz poročila o napredku iz leta 2011⁴, ugotovila, da je Črna gora uspešno obravnavala ključne prednostne naloge, ki jih je EU leta 2010 določila kot predpogoj za začetek pristopnih pogajanj. Evropski svet je decembra 2011 izrazil zadovoljstvo ob oceni Komisije, iz katere je razviden viden napredek Črne gore, ki je na splošno dosegla zadovoljive rezultate. Da bi se lahko pristopna pogajanja s Črno goro začela junija 2012, je Evropski svet dal Svetu nalogo, naj na podlagi poročila, ki ga bo predložila Komisija v prvi polovici leta 2012, preuči napredek Črne gore pri izvajanju reform s posebnim poudarkom na pravni državi in temeljnih pravicah, zlasti pa na boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Komisija je na podlagi sklepov Evropskega sveta iz decembra 2011 začela pregled usklajenosti poglavja o sodstvu in temeljnih pravicah ter poglavja o pravici, svobodi in varnosti („screening“). To bo ob upoštevanju novega pristopa, ki se uporablja za ti poglavji omogočilo, da se bodo vprašanja, opredeljena v okviru obeh poglavij, obravnavala v začetni fazi pristopnih pogajanj.

V tem poročilu je ocenjen dodatni napredek, ki ga je Črna gora dosegla od 1. septembra 2011 pri izvajanju reform, povezanih s ključnimi prednostnimi nalogami. V tem obdobju je Črna gora dosegla dodatni napredek pri krepitvi dela parlamenta, strokovnosti in depolitizaciji javne uprave, svobodi medijev in sodelovanju s civilno družbo. V teku je postopek za spremembo ustave, ki naj bi zagotovil trdna jamstva za neodvisnost sodstva. Črna gora je dosegla dodatne rezultate v boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Začelo se je izvajanje nedavno sprejetih protidiskriminacijskih in protikorupcijskih ukrepov, poleg tega je bil dosežen nadaljnji napredek v zvezi z razseljenimi osebami ter Romi, Aškali in Egipčani. Poleg tega je Črna gora ohranila konstruktivno vlogo v regiji in nadaljevala nemoteno izvajanje stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma. Vendar pa si bo morala tudi v prihodnje prizadevati za doseganje boljših rezultatov na področju pravne države, zlasti v zadevah, povezanih s korupcijo na visoki ravni in organiziranim kriminalom, ter zagotovitev varnega okolja za preiskovalno novinarstvo.

¹ COM(2010) 670 final.

² Ključne prednostne naloge se nanašajo na naslednja področja: zakonodajni okvir za volitve ter zakonodajna in nadzorna vloga parlamenta, reforma javne uprave, reforma pravosodja, boj proti korupciji, boj proti organiziranemu kriminalu, svoboda medijev in sodelovanje s civilno družbo, izvajanje protidiskriminacijskega okvira in položaj razseljenih oseb. Celotno besedilo o ključnih prednostnih nalogah je na voljo v dokumentu COM(2010) 670.

³ COM(2011) 666 final.

⁴ SEC(2011) 1204 final.

Ocena v tem poročilu temelji na informacijah, ki jih je zbrala in analizirala Komisija, vključno s prispevkom Črne gore, na ugotovitvah misij strokovnega pregleda ter informacijah, ki so jih v okviru rednih stikov s Komisijo posredovale države članice, mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe.

2. IZVAJANJE REFORM

Parlament

Spremembe Zakona o volitvah občinskih svetnikov in poslancev so bile sprejete septembra 2011, s čimer je bil *zakonodajni okvir za volitve* usklajen z ustavo, obravnavana pa so bila tudi glavna priporočila o volitvah, ki sta jih dala OVSE/ODIHR in Beneška komisija. Izvajanje volilne zakonodaje se je začelo. Prosta poslanska mesta se zapolnjujejo v skladu z vrstnim redom na volilnih listah. Predsednika in devet članov državne volilne komisije je parlament imenoval decembra 2011. Nedavno sprejeto zakonodajo je treba dopolniti glede na številna priporočila, ki sta jih dala OVSE/ODHIR in Beneška komisija, a se še ne izvajajo, zlasti glede na tista priporočila, ki se nanašajo na enakost spolov, razpustitev koalicij in njihove obveznosti v zvezi s financiranjem, ter na razširitev mandata osrednje volilne komisije na občinske volitve.

Parlament je še vedno zelo dejaven na področju zakonodaje, kar vključuje mnoga področja, povezana z evropskim vključevanjem, na primer preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter revizijo sredstev EU. Vlogo in zmogljivost parlamenta pri oceni učinka predpisov in spremljanju procesa usklajevanja nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU je treba še dodatno okrepiti.

Nadzorna vloga parlamenta je bila dodatno okrepljena, kar je zlasti razvidno iz stalnega povečevanja števila poslanskih vprašanj, nadzornih in posvetovalnih sej z visokimi državnimi uradniki in razprav o poročilih, ki so jih predložile različne institucije. V zvezi s parlamentarnim nadzorom na področju boja proti korupciji je parlament februarja 2012 prvič sprejel odločitev o začetku parlamentarne preiskave in ustanovitvi preiskovalnega odbora, pristojnega za zbiranje informacij in pripravo poročila o domnevni korupciji pri privatizaciji družbe „Telekom Crne Gore“.

Dodatno je bila okrepljena upravna zmogljivost parlamenta, zlasti s povečanjem števila osebja s 100 zaposlenih v oktobru 2011 na 129 v marcu 2012. Vendar pa si je treba še naprej prizadevati za nadaljnjo okrepitev upravnih in strokovnih zmogljivosti parlamenta.

Dosežen je bil nadaljnji napredek glede preglednosti dela parlamenta. Decembra 2011 je parlament na svojem spletišču začel objavljati evidenco glasovanja za posamezne poslance. Sprejeti so bili dodatni ukrepi za izboljšanje medsebojnega sodelovanja s civilno družbo in javnostjo. Novi Zakon o lobiranju, ki je bil sprejet novembra 2011, med drugim ureja tudi razmerje parlamenta do lobistov.

Na splošno je bil na tem področju dosežen nadaljnji napredek. Izvajanje nedavno sprejete volilne zakonodaje se je začelo. Zakonodajna in nadzorna vloga parlamenta je bila dodatno okrepljena, vključno v zvezi z vprašanji pravne države. Preglednost dela parlamenta in sodelovanje s civilno družbo sta se izboljšala. Upravna in strokovna zmogljivost parlamenta se je okrepila v smislu osebja in usposabljanja. Ta prizadevanja je treba nadaljevati, da se utrdi zakonodajna vloga parlamenta, zlasti v zvezi s temeljitimi preverjanji skladnosti nove

zakonodaje s pravnim redom EU. Parlamentarno zmogljivost za pregled in nadzor izvršilne oblasti je treba še izboljšati.

Javna uprava

Na vladno pobudo je bila ob podpori EU in drugih mednarodnih organizacij uvedena obsežna reforma javnega sektorja za reorganizacijo in racionalizacijo javne uprave. Načrt za reorganizacijo javne uprave je vlada odobrila aprila 2012.

V okviru izvajanja te reforme je bila sprejeta dodatna sekundarna zakonodaja za racionalizacijo struktur javne uprave, povečanje njene učinkovitosti in okrepitev sodelovanja z nevladnimi organizacijami ter za sodelovanje javnosti pri pripravi zakonov. Od januarja 2012 je treba pred sprejetjem nove zakonodaje oceniti njen učinek in te ocene predložiti vladi skupaj z mnenjem Ministrstva za finance o vplivu izvajanja nove zakonodaje na proračun. Doslej je bilo izdanih 90 mnenj o novi zakonodaji.

Pristojnosti državnega revizijskega urada so se s sprejetjem sprememb Zakona o financiranju političnih strank razširile na revidiranje financiranja političnih strank; vendar je treba zmogljivost in neodvisnost državnega revizijskega urada zlasti na tem področju še okrepiti. Strategijo za razvoj te institucije je vlada sprejela aprila 2012.

Na splošno je Črna gora dosegla določen nadaljnji napredek pri spopadanju z izzivi reforme javne uprave. Vendar je treba dokončati izčrpen načrt reorganizacije javne uprave. Pravni okvir je treba še izboljšati, predvsem na področju postopkov zaposlovanja javnih uslužbencev, krepitve institucij, pristojnih za splošno upravljanje sistema javnih uslužbencev, ter na področju upravnih postopkov; okrepiti je treba izvajanje nedavno sprejete zakonodaje. Nadaljevati je treba reformo javne uprave, pri tem pa ustrezno upoštevati potrebo po krepitvi področij, povezanih z evropskim vključevanjem, in finančno vzdržnost reforme. Vzpostaviti je treba mehanizme za izvajanje in spremljanje strategije za reformo javne uprave.

Sodni sistem

Kar zadeva neodvisnost in nepristranskost sodstva, so v teku postopki sprejetja ustavnih sprememb za nadaljnjo krepitev neodvisnosti sodstva, zlasti z depolitizacijo imenovanj članov sodnega in tožilskega sveta ter državnih tožilcev, ki bodo temeljila na zaslugah. Osutek ustavnih sprememb je parlament sprejel 28. septembra 2011 z zahtevano dvotretjinsko večino. Po posvetovanjih med vlado in opozicijskimi strankami je Parlamentarni odbor za pravne in ustavne zadeve marca 2012 sprejel sveženj ustavnih sprememb, ki bodo predmet plenarnega glasovanja. Z začetno ustavno reformo bi se moral sodni sistem uskladiti z evropskimi standardi, predvsem kar zadeva zaščito pred političnim vplivom pri imenovanjih in krepitev neodvisnosti sodstva, kar bi bilo mogoče doseči zlasti z nadomestitvijo poslancev v sodnem svetu z uglednimi pravniki in z novim postopkom imenovanja predsednika vrhovnega sodišča s strani sodnega sveta. Sprejeti bi bilo treba tudi ustavne spremembe za okrepitev zmogljivosti in neodvisnosti ustavnega sodišča ter jasno opredeliti razloge za razrešitev sodnikov in tožilcev.

Nadaljuje se izvajanje zakonodaje o sodiščih, sodnem svetu in Uradu generalnega državnega tožilca, ki je bila julija lani spremenjena, da bi se okrepili odgovornost in neodvisnost sodstva ter tožilstva. Januarja je vrhovno sodišče ustanovilo komisijo za imenovanje članov sodnega sveta iz vrst sodnikov. Konferenca sodnikov je na osnovi seznama kandidatov, ki ga je sestavila ta Komisija, marca izvolila nove člane sodnega sveta iz vrst sodnikov. Sodni in tožilski svet sta sprejela svoja poslovnik, ki opredelujeta njuno organizacijsko strukturo,

delovanje in postopke za sprejemanje odločitev. Septembra 2011 je sodni svet ustanovil komisijo za izvajanje pisnih preizkusov, ki jih morajo sodniki opraviti pred prvim imenovanjem, in komisijo za nadzor sodišč. Prvi pisni preizkusi za sodnike so potekali februarja 2012, doslej pa so bili v skladu z novimi merili imenovani štirje sodniki. Vendar pa se prosta delovna mesta še vedno objavljajo le za vsako posamezno sodišče, enoten sistem zaposlovanja, ki se bo za sodnike in tožilce uporabljal po celi državi in bo temeljil na preglednih in objektivnih merilih, pa bo treba še vzpostaviti. Delovanje sodnega in tožilskega sveta ovirajo nezadostna upravna zmogljivost in nezadostna proračunska sredstva.

Na sodiščih je še naprej zagotovljeno poljubno dodeljevanje primerov s pomočjo sistema informacijske tehnologije, izjema so manjša sodišča z omejenim številom osebja.

Kar zadeva *odgovornost* sodstva, so zdaj vse odločitve upravnega in pritožbenega sodišča javno dostopne. Oktobra 2011 sta bili imenovani komisiji za spremljanje skladnosti z etičnim kodeksom sodnikov oziroma tožilcev. Komisija za spremljanje skladnosti z etičnim kodeksom sodnikov se je v referenčnem obdobju odzvala na dve pritožbi, a sta bili obe zavrnjeni. Imenovani so bili člani disciplinske komisije, ki sta ji bila dodeljena dva uslužbenca za pomoč pri preverjanju pritožb v zvezi z domnevnimi primeri korupcije v sodstvu. Januarja 2012 se je začel disciplinski postopek proti enemu sodniku. Doslej v disciplinskem postopku ni bil obravnavan še noben tožilec. Pregledati je treba še dvojno pristojnost disciplinske komisije pri preiskovanju in odločanju o disciplinskih postopkih. Postopke za odvzem funkcionalne imunitete je treba okrepiti za zagotovitev polne odgovornosti sodnikov in tožilcev po kazenskem pravu. Zanesljiv sistem strokovnega ocenjevanja sodnikov in tožilcev je treba še vzpostaviti.

Kar zadeva *učinkovitost* sodstva, je Črna gora sprejela nadaljnje ukrepe za zmanjšanje sodnih zaostankov. Ob koncu leta 2011 je bilo na vseh sodiščih v Črni gori *okrog* 11 500 nerešenih primerov iz prejšnjih let, tako je bilo leta 2011 v primerjavi z letom 2010 število sodnih zaostankov za 4 % nižje. Januarja 2012 so bili imenovani štirje nadaljnji notarji, ki so se pridružili 34 notarjem, imenovanim julija lani. Po začetku veljavnosti Zakona o izvršbi in zavarovanju, ki je prenesel pristojnost opravljanja izvršb v civilnih zadevah na sodne izvršitelje, je parlament decembra 2011 sprejel Zakon o sodnih izvršiteljih. Kljub temu se postopki izvršbe civilnih odločb ne izvajajo dovolj učinkovito, sodne izvršitelje je treba še zaposliti, delovanje na novo ustanovljenega sistema sodnih izvršiteljev pa oceniti.

Za povečanje učinkovitosti celotnega sodnega sistema je sodni svet dal pobudo za ustanovitev posebnih enot sodnikov na področju mladoletniškega sodstva na višjih sodiščih v Podgorici in Bijelem Polju. Parlament je decembra 2011 sprejel Kazenski zakonik za mladoletnike. Akcijski načrt za izvajanje reformne strategije v pravosodju za obdobje 2007–2012 je bil pregledan decembra 2011. Izvedeni so bili prvi ukrepi v zvezi z racionalizacijo mreže sodišč. Kar zadeva dostop do sodnega varstva, so bili po začetku veljavnosti Zakona o brezplačni pravni pomoči januarja 2012 sprejeti trije izvedbeni akti, na vseh temeljnih sodiščih pa so se odprli uradi za brezplačno pravno pomoč. Vendar pa izvajanje zakonodaje ovirajo nezadostna proračunska sredstva za te urade. Neodvisnost ter upravno in finančno vzdržnost Centra za izobraževanje v pravosodju je treba okrepiti in vzpostaviti začetno usposabljanje s programi za vse člane sodstva. Kakovost sodnih statistik je treba izboljšati v skladu z evropskimi standardi in na podlagi zanesljivih kazalnikov, kot so delovna storilnost in kvote rešenih zadev. Sistem za jasno spremljanje dolžine sojenj še ni uveden. Pravna sredstva, ki so na voljo v primeru kršenja pravice do poštenega sojenja, imajo omejen učinek in jih je treba pregledati in uskladiti s pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Na splošno je bil na področju reforme pravosodja dosežen nadaljnji napredek. Izvajanje nedavno sprejete zakonodaje se je začelo, napredoval pa je tudi proces ustavne reforme. Kar zadeva objavo sodb sodišč, je bil dosežen napredek. Število sodnih zaostankov se je zmanjšalo, uveden pa je bil tudi nov sistem opravljanja izvršb za izboljšanje učinkovitosti. Kljub temu se postopki izvršbe civilnih odločb ne izvajajo dovolj učinkovito, mrežo sodišč pa je treba še racionalizirati. Enoten sistem zaposlovanja za prva imenovanja sodnikov, ki se bo uporabljal po celi državi, še ni vzpostavljen. Zanesljivost sodnih statistik je treba izboljšati in vzpostaviti sistem za spremljanje dolžine sojenj. Usposabljanje v pravosodju je treba racionalizirati in okrepiti.

Protikorupcijska politika

Pri izvajanju vladne strategije za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu ter s tem povezanim revidiranim akcijskim načrtom za obdobje 2011–2012 je bil dosežen nadaljnji napredek. Nacionalna komisija, odgovorna za spremljanje izvajanja akcijskega načrta, je aprila 2012 sprejela svoje tretje poročilo, v katerem ugotavlja, da se je začela izvajati večina ukrepov, predvidenih za drugo polovico leta 2011. Splošni institucionalni okvir za spremljanje izvajanja akcijskega načrta dobro deluje.

Črna gora si je še naprej prizadevala za nadaljnjo krepitev svojega protikorupcijskega pravnega okvira, da bi zagotovila njegovo usklajenost z zadevnim pravnim redom EU in mednarodnimi standardi. Spremembe delovnega prava, ki jih je novembra 2011 sprejel parlament, so dopolnile pravni okvir z določbami za zaščito prijaviteljev v zasebnem sektorju. Spremembe Zakona o prostem dostopu do informacij je vlada sprejela aprila 2012. Spremembe Zakona o financiranju političnih strank, sprejete decembra 2011, določajo nadzorni institucionalni okvir, prispevke in zgornjo mejo članarine, ki lahko znaša največ 10 % letnih dohodkov člana. Državni revizijski urad je po novem odgovoren za revidiranje letnih bilanc stanja političnih strank in poročil o stroških volilnih kampanj, medtem ko je državna volilna komisija odgovorna za spremljanje izvajanja drugih vidikov zakonodaje. Vendar pa je treba upravne in strokovne zmogljivosti državne volilne komisije še okrepiti, da se zagotovi povsem učinkovit neodvisen nadzor. Mehanizme za nadzor financiranja političnih strank in volilnih kampanj ter izvrševanje sankcij je treba še okrepiti in podrobneje določiti v pravnem okviru. Sistem sankcioniranja še vedno ni dovolj odvračilen in nediferenciran, obveznosti poročanja in računovodske obveznosti političnih strank pa je treba dodatno okrepiti.

Nedavno sprejeta zakonodaja na področju navzkrižja interesov in javnih naročil se izvaja. Po začetku veljavnosti spremenjenega Zakona o preprečevanju navzkrižja interesov je vseh 36 poslancev, ki so bili tudi člani upravnih odborov podjetij v državni lasti, s teh položajev odstopilo, vseh 16 poslancev, ki so bili hkrati tudi na vodstvenih položajih (vključno z dvema županoma), pa se je eni od funkcij odpovedalo. Februarja 2012 so bili imenovani člani Komisije za javna naročila, ki so ji bila dodeljena tudi proračunska sredstva za delovanje. Vlada je decembra 2011 sprejela strategijo in akcijski načrt za razvoj sistema javnih naročil in sprejela sklep o ustanovitvi usklajevalnega organa za spremljanje njunega izvajanja. Vendar pa komisija za javna naročila tožilstvu doslej še ni posredovala nobenih obvestil, nadzorni sistem pa je treba še okrepiti.

Glede preprečevanja korupcije so bili sprejeti nadaljnji ukrepi. Decembra 2011 je pristojnost nad Direktoratom za protikorupcijske pobude prevzelo Ministrstvo za pravosodje, da bi se zagotovilo boljše usklajevanje protikorupcijskih dejavnosti. V referenčnem obdobju je Direktorat za protikorupcijske pobude prejel 70 pritožb v zvezi z domnevno korupcijo v

lokalni samoupravi, javni upravi, sodstvu ter zdravstvenem in izobraževalnem sektorju, od tega je 27 poročil o domnevnih primerih korupcije posredoval policiji. Porast pritožb je rezultat mnogih kampanj ozaveščanja za obveščanje o korupciji in zaščito prijaviteljev, ki jih je izvedel Direktorat za protikorupcijske pobude. Vlada je julija lani sprejela oceno tveganja področij, ki so dovzetna za korupcijo, na osnovi katere so pristojni organi predložili poročila o izvajanju priporočil, navedenih v oceni. Sprejeti so bili ukrepi za preprečevanje korupcije v sodstvu. Sodni svet se je odločil, da bo sodnikom, ki delujejo na področju organiziranega kriminala, korupcije, terorizma in vojnih zločinov, dodelil posebni dodatek. Za lažje izvajanje novega Zakonika o kazenskem postopku so bila sodnikom in tožilcem zagotovljena stalna usposabljanja na področju boja proti korupciji. Organizacije civilne družbe še naprej dejavno prispevajo h krepitvi strateškega okvira in zagotavljanju ključnih dokazov za začetek postopkov v primerih korupcije. Vendar pa se prijave premoženja sodnikov in tožilcev še ne preverjajo navzkrižno z drugimi podatki, ukrepe za preprečevanje korupcije v sodstvu pa je treba dodatno okrepiti. Pristojnosti Direktorata za protikorupcijske pobude je treba nadgraditi in okrepiti njegove zmogljivosti, da bo lahko usklajeval dejavnosti za preprečevanje korupcije in spremljal izvajanje vladnega akcijskega načrta za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Pri boju proti korupciji je bil dosežen nadaljnji napredek. Začetek polne veljavnosti novega Zakonika o kazenskem postopku septembra 2011 je znatno pospešil postopek preiskave kaznivih dejanja in zmanjšal tveganje za uhajanje informacij. Institucionalna in operativna zmogljivost tožilcev, sodnikov in policije za boj proti korupciji se je okrepila z znatno podporo v obliki usposabljanja in dodatne opreme. Uporaba posebnih preiskovalnih ukrepov je bolj sistematična, kar je posledica okrepljene upravne in tehnične zmogljivosti enote za posebne preglede. Devet predstavnikov iz policijske uprave, Urada za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, Davčne in Carinske uprave je bilo imenovanih v posebno preiskovalno skupino, ki je začela delovati oktobra 2011. Skupini so bili zagotovljeni dodatni finančni viri, vendar je treba njene zmogljivosti nadalje okrepiti, zlasti z dostopom do ustreznih podatkovnih zbirk.

Črna gora je nadalje izboljšala rezultate na področju preiskovanja, pregona in obsodb v zadevah korupcije. Vendar pa zadeve korupcije na visoki ravni še vedno vzbuja zaskrbljenost. V referenčnem obdobju je drugostopenjsko sodišče obsodilo štiri uslužbence Urada za upravljanje javnega premoženja v Ulcinju na zaporno kazen zaradi zlorabe uradnega položaja in enega carinskega uradnika zaradi sprejemanja podkupnine. Decembra 2011 ter januarja in marca 2012 so prvostopenjska sodišča izdala sodbe proti šestnajstim osebam, med katerimi so bili vodilni delavci podjetja v državni lasti, sodnik in dva občinska uradnika, ki sta bila obsojena na zaporno kazen. V teku so postopki v zadevi korupcije na visoki ravni „Zavala“, v zvezi s katero se omenjajo nekdanji župan Budve, njegov namestnik in poslanec, ter še v dveh drugih zadevah, v katerih tečejo postopki proti 23 osebam, obtoženim zlorabe uradnega položaja in sprejemanja podkupnin. V obdobju poročanja je bila proti dvema policistoma vložena obtožnica zaradi sprejemanja podkupnine. V teku so preiskave proti nekdanjemu županu Ulcinja, predsedniku in sodniku temeljnega sodišča, nekdanjim in sedanjim direktorjem podjetja v državni lasti v Budvi in trem uslužbencem Ministrstva za notranje zadeve.

Vendar je treba rezultate v boju proti korupciji sistematično izboljševati, zlasti v smislu preiskav in pravnomočnih obsodb v zadevah korupcije na visoki ravni. Skrb vzbuja dejstvo, da so bili postopki v vseh zadevah korupcije na visoki ravni začeti na podlagi dokazov, ki jih je predložila tretja stran. Število zadev korupcije, v katerih je bil odrejen zaseg premoženja, je še vedno zelo nizko. Določbe Zakonika o kazenskem postopku in Kazenskega zakonika o

zaplembi in razširjeni zaplembi premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, se doslej še niso uporabljale. Postopke za zaseg, zaplembo in upravljanje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, je treba še zakonsko urediti. Sodelovanje med organi se je nekoliko izboljšalo, vendar ga je treba še nadalje krepiti, zlasti da se zagotovi vodilna vloga tožilcev v preiskavah. Ker je dostop tožilcev do ustreznih podatkovnih zbirk pomanjkljiv in tožilcem primanjkuje zadostnih zmogljivosti, je ovirano tudi učinkovito izvajanje Zakonika o kazenskem postopku. Zlasti je treba okrepiti upravno zmogljivost Urada posebnega tožilstva za boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji, financiranju terorizma in vojnih zločinov. Komisiji za preprečevanje navzkrižja interesov kljub okrepljeni upravni zmogljivosti še vedno primanjkuje zmogljivosti za nadzor točnosti prijav premoženja in obresti iz premoženja javnih uslužbencev, da bi se ugotovilo nezakonito prisvajanje premoženja, saj nima preiskovalnih pooblastil in dostopa do ustreznih podatkovnih zbirk. Skrb še vedno vzbuja neodvisnost sodstva, kar vpliva na odločnost za boj proti korupciji. Korupcija je še vedno zelo zaskrbljujoča.

Na splošno je bil na področju boja proti korupciji dosežen napredek. Izvajanje nedavno sprejete zakonodaje na ključnih področjih financiranja političnih strank, preprečevanja navzkrižja interesov in javnih naročil se je začelo, vendar je treba določbe o nadzornih mehanizmih še dodatno okrepiti. Sprejeti so bili nadaljnji ukrepi za izboljšanje rezultatov v boju proti korupciji, kar je privedlo do mnogih novih preiskav v zadevah korupcije na visoki ravni. Kljub temu je število pravnomočnih sodb in primerov korupcije, v katerih je bil odrejen zaseg ali zaplemba premoženja, še vedno nizko. Poglobiti je treba še sodelovanje med organi, zlasti med policijo in tožilci, ter v skladu z novim Zakonikom o kazenskem postopku okrepiti vodilno vlogo tožilstva.

Policijsko sodelovanje in boj proti organiziranemu kriminalu

Regionalno in mednarodno policijsko sodelovanje v boju proti organiziranemu kriminalu se je izboljšalo. Izvedene so bile mnoge policijske operacije v sodelovanju z organi različnih držav članic EU, državami v regiji, Interpolom in Europolom, s čimer se je povečalo število vloženih obtožnic in odvzemov prostosti. Sporazum o izročitvi med Črno goro in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo je bil podpisan oktobra 2011. Policijski organi Črne gore ter Bosne in Hercegovine so podpisali memorandum o sodelovanju pri skupnem boju proti korupciji, organiziranemu kriminalu, prometu s prepovedanimi drogami in terorizmu. Podpisana sta bila tudi dva sporazuma o policijskem sodelovanju, in sicer s Hrvaško in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Sporazum o vzajemnem izvrševanju sodnih odločb v kazenskih zadevah s Hrvaško je bil ratificiran decembra 2011.

Od septembra 2011 izvajajo nov Zakonik o kazenskem postopku vsi ustrezni državni organi. Spremembe Pravilnika o notranji organizaciji in opisu delovnih mest v policijski upravi, s katerimi je bilo uvedenih več specializiranih organizacijskih enot znotraj policije, so bile sprejete novembra 2011. Januarja 2012 je bil sprejet akcijski načrt za boj proti organiziranemu kriminalu, ki uvaja operativne ukrepe in kazalnike v skladu s prednostnimi nalogami, ki so bile opredeljene v oceni nevarnosti na področju organiziranega kriminala (OCTA) iz leta 2011. Posebna preiskovalna skupina je od začetka svojega delovanja oktobra 2011 začela finančne preiskave v treh večjih zadevah organiziranega kriminala, prejela pa je tudi dodatne finančne vire. Od decembra 2011 deluje usklajevalni organ za spremljanje rezultatov pri izvajanju strategije za razvoj in delovanje policije. Vendar pa bi bilo treba v okviru novega Zakonika o kazenskem postopku bolj razjasniti in izboljšati odnose med tožilstvom in policijo, še posebej pri opravljanju finančnih preiskav, ter pri obravnavanju zapletenih primerov zagotoviti potrebno dodatno opremo in specializirano osebje. Določbe o

uporabi posebnih preiskovalnih ukrepov bi bilo treba spremeniti z namenom podaljšanja rokov. Projekt obveščevalno vodene policijske dejavnosti bi bilo treba razširiti na vso državo, vzporedno pa usposablјati policiste. V nekaterih policijskih oddelkih je treba zagotoviti dodatna finančna sredstva za okrepitev preiskovalnih zmogljivosti in za konkretne vire, vključno z informacijsko tehnologijo.

Črna gora napreduje pri nizanju uspehov v reševanju zadev, povezanih z organiziranim kriminalom. Izdani sta bili dve sodbi na drugi stopnji, in sicer v zadevah prometa s prepovedanimi drogami in trgovine z ljudmi. Na prvi stopnji so bile izdane tri sodbe: dve v zadevah v zvezi s proizvodnjo in tihotapljenjem drog septembra 2011 oziroma januarja 2012, tretja pa januarja 2012 v zadevi pranja denarja. V zadevi Šarić sta bila zaradi prometa s prepovedanimi drogami in pranja denarja v vrednosti več kot 12 milijonov EUR obsojena dva člana kriminalne združbe, eden na 6 in drugi na 8 let zaporne kazni. Decembra 2011 je bila vložena obtožnica v zadevi Kalić, na podlagi katere so bili trije posamezniki obtoženi pranja denarja, premoženje, ki je bilo pri tem zaseženo, pa znaša več kot 28 milijonov EUR. Začele so se obravnave v šestih novih zadevah. V obdobju med koncem leta 2011 in prvimi meseci leta 2012 so se začele preiskave v treh zadevah v zvezi s tihotapljenjem prepovedanih drog in v eni v zvezi s ponarejanjem potnih listov, pri čemer je bilo vpletenih 65 posameznikov.

Vrednost premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, ki je bilo v državi začasno zaseženo, se je povečala in po ocenah Urada za upravljanje javnega premoženja, pristojnega za njegovo upravljanje, znaša več kot 40 milijonov EUR. Spremembe Zakona o upravljanju začasno in trajno zaseženega premoženja so bile sprejete aprila 2012. Vendar pa je treba pristojni urad dodatno okrepiti, zlasti kar zadeva njegovo sposobnost, da ovrednoti in učinkovito upravlja začasno zaseženo in zaplenjeno premoženje. Pripraviti je treba sekundarno zakonodajo za zagotovitev izvrševanja sodnih odločb in postopkov za upravljanje zasežene in zaplenjene lastnine. Skupno število finančnih preiskav in vrednost zaseženega premoženja sta zaradi zelo šibkih upravnih zmogljivosti na tem področju še vedno nizka.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma je bil februarja 2012 spremenjen, da bi se uskladil s pravnim redom EU. Decembra 2011 sta bila okrepljena sodelovanje in izmenjava informacij med Ministrstvom za finance, Upravo za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, Centralno banko, Komisijo za vrednostne papirje in Agencijo za zavarovalni nadzor. Uprava za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, ki je sodelovala v finančni preiskavi pod vodstvom Urada posebnega tožilstva za boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji, financiranju terorizma in vojnih zločinov, je začela vsega skupaj 107 zadev. Vendar je treba strokovno znanje policije na tem področju utrditi, prav tako pa tudi rezultate proaktivnih finančnih preiskav. Zmogljivosti Uprave za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma za nadzor bančnega sistema bi bilo treba okrepiti.

Na splošno je mogoče poročati o nadaljnjem napredku na področju boja proti organiziranemu kriminalu. Rezultati se nenehno izboljšujejo. Mednarodno sodelovanje se je izboljšalo, rezultat različnih policijskih operacij pa je bil zaseg prepovedanih drog in premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji; vendar pa promet s prepovedanimi drogami ostaja eden glavnih problemov, saj je država tranzitno območje na tihotapski poti v EU in iz nje. Še naprej se krepi pravni okvir, vendar bi bilo treba nenehno spremljati njegovo izvajanje. Preiskovalne zmogljivosti organov kazenskega pregona in tožilstva je treba dodatno okrepiti, zlasti na področju finančnih preiskav. Okrepiti je treba tudi sodelovanje med organi.

Svoboda izražanja, zbiranja in združevanja

Dekriminalizacija obrekovanja je prispevala k zmanjšanju števila tožb proti medijem. Sodni zaostanki v zadevah zaradi klevetanja in obrekovanja se postopoma zmanjšujejo v skladu s smernicami vrhovnega sodišča, ki urejajo raven denarne odškodnine v zadevah proti medijem zaradi obrekovanja. Te smernice temeljijo na sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice. Usposabljanja za sodnike in tožilce organizira Center za izobraževanje v pravosodju, poseben poudarek pa je na svobodi izražanja, ki izhaja iz člena 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Visoki državni uradniki še naprej spodbujajo ugodnejše in varnejše okolje za medije, med drugim tudi tako, da obsojajo napade na medije in spodbujajo preiskave o primerih nasilja zoper medije.

Vendar pa so bile neplačane denarne kazni v nekaterih starejših zadevah v zvezi z obrekovanjem spremenjene v zaporno kazen. Te zadeve je treba uskladiti s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, predvsem pa tako zagotoviti, da se v primeru neplačane denarne kazni ne naloži zaporna kazen. V zvezi z nekaterimi nedavnimi in starejšimi zadevami v zvezi z nasiljem proti medijem, vključno s fizičnim napadom na preiskovalnega novinarja marca 2012, ki jih je treba še temeljito preiskati in v zvezi z njimi začeti pregon, je treba doseči nadaljnji napredek.

Marca 2012 je bil ustanovljen samoregulativni organ za medije, ki je zajel nekatere prevladujoče in lokalne medijske hiše, nedavno pa še vzporedni organ, ki predstavlja nekatere pomembne nacionalne medije. Agencija za elektronske medije je dobila dodatno osebje, da bi okrepila zmogljivosti spremljanja. Javna radiotelevizija naj bi se s strukturno reformo modernizirala in postala finančno vzdržna. Pomanjkanje finančne vzdržnosti in operativnih sredstev bi lahko oteževalo delovanje medijev, pa tudi samoregulativnih organov za avdiovizualne medije. Nedavne zakonodajne spremembe Zakona o elektronskih medijih ogrožajo neodvisnost regulativnih organov za avdiovizualne medije. Zaskrbljenost vzbuja njihovo pomanjkanje virov za spremljanje medijev po državi. Strokovnost in neodvisnost javne radiotelevizije še nista v celoti doseženi.

Sodelovanje s civilno družbo se še naprej krepi. Februarja 2012 sta bili sprejeti uredba o sodelovanju med organi državne uprave in nevladnimi organizacijami ter uredba o izvajanju javnih razprav o osnutkih zakonodaje, ki krepi vlogo civilne družbe.

Svet za sodelovanje z nevladnimi organizacijami zdaj opravlja naloge v celoti in se redno sestaja. Sodeluje tudi pri pripravi ustrezne zakonodaje, vključno s pripravo sprememb Zakona o igrah na srečo, na podlagi katerega je nevladnim organizacijam zagotovljena finančna podpora. Predstavniki organizacij civilne družbe trenutno sodelujejo pri dejavnostih različnih državnih organov, in sicer v okviru delovnih skupin in svetov, ki se ukvarjajo z različnimi področji politik. Posodobljen je bil javni register nevladnih organizacij.

Na splošno je bil dosežen določen napredek pri krepitvi medijske svobode, krepitev sodelovanja s civilno družbo pa dobro napreduje. Vendar pa je treba nadaljevati dosledno izvajanje smernic vrhovnega sodišča, ki urejajo raven denarne odškodnine v zadevah proti medijem v zvezi z obrekovanjem, pa tudi sprejeti ukrepe, ki bi nadomestili zaporno kazen zaradi neplačanih denarnih kazni, naloženih v dosedanjih zadevah v zvezi s klevetanjem. Zaskrbljenost vzbujajo nerešene zadeve v zvezi z nasiljem proti medijem. Potrebna so trajna nadaljnja prizadevanja za zagotovitev trajnostnega in dolgoročnega sodelovanja med organi in civilno družbo.

Upravne in proračunske zmogljivosti varuha človekovih pravic so se okrepile. Urad varuha človekovih pravic je pripravil poročila, v katerih ločeno analizira stanje prostorov policijske uprave, namenjenih pripornikom, varstvo pred diskriminacijo in položaj otroškega beračenja. Ta poročila je v obdobju med oktobrom in novembrom 2011 odobril parlamentarni odbor za človekove pravice in svobodo, ki je postal bolj dejaven pri spodbujanju človekovih pravic in boja proti diskriminaciji. Področje pristojnosti namestnika ministrskega predsednika in ministra za pravosodje se je marca 2012 razširilo na človekove pravice.

Svet za varstvo pred diskriminacijo opravlja svoje naloge. Petnajst članov tega organa je bilo imenovanih februarja 2012, vključno s predstavniki iz skupnosti Romov in predstavnikom organizacij civilne družbe, ki se ukvarjajo s pravicami lezbijk, homoseksualcev, biseksualcev in transeksualcev. Kampanje proti diskriminaciji in usposabljanje javnih uslužbencev se nadaljujejo. Organi še naprej dejavno spodbujajo pozitivno okolje za pravice lezbijk, homoseksualcev, biseksualcev in transeksualcev v državi. Zavetišče in svetovalna linija za podporo pripadnikom skupnosti lezbijk, homoseksualcev, biseksualcev in transeksualcev delujeta v celoti.

Zmogljivosti varuha človekovih pravic je treba okrepiti v smislu finančnih in človeških virov. Izvajanje zakonodaje na področju boja proti diskriminaciji ni v skladu s časovnim načrtom; institucionalne zmogljivosti na področju spodbujanja, spremljanja in izvrševanja človekovih pravic so omejene, še posebej kar zadeva pravice invalidov in socialno zapostavljenih ali drugače ranljivih oseb. Lezbijke, homoseksualci, biseksualci in transeksualci so še vedno izpostavljeni diskriminaciji, zato bi morali organi te zadeve še naprej temeljito spremljati.

Dosežen je bil napredek pri zagotovitvi pravnega statusa razseljenim osebam, zlasti Romom, Aškalom in Egipčanom, ter spoštovanju njihovih pravic. Spremembe Zakona o tujcih so bile sprejete novembra 2011, da bi se rok za oddajo vloge za status tujca podaljšal do decembra 2012. Število vlog se počasi, a vztrajno povečuje: vloge je predložilo okrog 48 % razseljenih oseb, od katerih je 29 % vlagateljev pridobilo status tujca v državi. Sprejetih je bilo več ukrepov, ki olajšujejo legalizacijo statusa ranljive razseljene osebe. Sklepi za spremembo urbanističnega načrta območja Konik so bili sprejeti februarja 2012; predstavljajo okvir za gradnjo stanovanjskih objektov za tamkajšnje prebivalstvo. Črna gora ima dejavno vlogo v procesu sarajevske deklaracije. Veljavnost začasne uredbe, v skladu s katero imajo razseljene osebe enake ekonomske in socialne pravice, je bila podaljšana do junija 2013. Poenostavitev vpisa Romov, Aškalov in Egipčanov v registre prebivalstva, zlasti tistih, ki so notranje razseljeni, napreduje. Vlada je sprejela strategijo za izboljšanje njihovega položaja za obdobje 2012–2016 in akcijski načrt za izvajanje te strategije. Romi, Aškali in Egipčani so bili vključeni v poklicno usposabljanje. Registracija razseljenih oseb mora napredovati, zlasti ko gre za ranljive osebe. Potrebni so nadaljnji ukrepi za izboljšanje dostopa do ekonomskih in socialnih pravic razseljenih oseb ter Romov, Aškalov in Egipčanov. Rominje doživljajo dvojno diskriminacijo – kot pripadnice manjšine in kot ženske.

Zakon o socialnih stanovanjih bi bilo treba nemudoma sprejeti, saj je ključen za nadaljnji napredek naselja Konik.

Na splošno je bil dosežen določen nadaljnji napredek v boju proti diskriminaciji, saj je bil legaliziran status razseljenih oseb, Romom, Aškalom in Egipčanom pa so bile zagotovljene pravice. Okrepiti bi bilo treba institucionalne zmogljivosti za spremljanje, spodbujanje in izvrševanje človekovih pravic v praksi ter za boj proti diskriminaciji. Dokončno je treba

urediti pravni status razseljenih oseb. Okrepiti bi bilo treba politike vključevanja v povezavi z Romi, Aškali in Egipčani.

3. SKLEPNA UGOTOVITEV

Črna gora je dosegla nadaljnji napredek pri izvajanju reform na področju pravne države in temeljnih pravic, vključno z bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Komisija glede na nadaljnji napredek še vedno meni, da je Črna gora dosegla potrebno stopnjo skladnosti z merili za članstvo, zlasti s kopenhavskimi političnimi merili, da lahko začne pristopna pogajanja. Ob upoštevanju teh vidikov in sklepov Sveta iz decembra 2011 Komisija ponovno priporoča, da se s Črno goro začnejo pogajanja za pristop k Evropski uniji.

Komisija se bo v procesu pristopnih pogajanj še naprej posebej osredotočala na področje pravne države in temeljnih pravic, zlasti na boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu, da bi s tem zagotovila dobre rezultate. V celoti bo uporabila vse instrumente, ki so na voljo v vseh fazah pristopnega procesa. S tem v zvezi bo nov pristop glede poglavij o sodstvu in temeljnih pravicah ter pravici, svobodi in varnosti, ki ga je predlagala Komisija in decembra 2011 odobril Evropski svet, omogočil dosledno izvajanje reform na tem področju in zagotovil pozorno spremljanje njihovega izvajanja.