

## Pregled

# PREGOVARAČKOG PROCESA ZA POGLAVLJA 23 I 24

Podgorica, novembar 2018.

**Građanska alijansa, Crna Gora**  
**novembar 2018. godine**

**Za izdavača**

Boris Raonić

**Autori izvještaja**

Boris Raonić

Milan Radović

Zoran Vujičić

**Lektura i prevod**

Jelena Ristović

**Prelom i dizajn**

Zoran Zola Vujačić

*Stavovi izneseni u ovom izvještaju ne moraju nužno odražavati mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera. Izrazi koji se u ovom izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.*

*“This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade*

*<https://www.norway.no/en/serbia/> ”*

*“Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu*

*<https://www.norway.no/en/serbia/> ”*

## SADRŽAJ

I Uvod .....	4
II Značaj poglavlja 23 i 24 .....	6
III Poglavlje 23: Pravosuđe .....	8
Poglavlje 23: Temeljna prava .....	13
IV Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost .....	17
V Umjesto zaključka: Od forme ka suštini .....	21
VI Instead of conclusion: From formality to substance .....	23

## I UVOD

Pristupne pregovore karakteriše puko štrikiranje obaveza iz akcionih planova i zadržavanje pozicija bez suštinskih promjena. Smatramo da je potrebno informisati građane i ući u suštinu dijaloga i rješenja koja imaju smisla a u vezi su sa pristupnim pregovorima sa Evropskom Unijom. Pokušali smo da pregledom stanja za poglavlja 23 i 24. građanima približimo trenutnu situaciju u pomenutim oblastima. Kako sa raznih adresa dobijamo oprečne izvještaje o napredovanju Crne Gore ka EU smatrali smo da je pravi trenutak da građane informišemo o trenutnoj situaciji u ova dva jako bitna poglavlja.

### a) Hronologija: Proces pregovora

Proces pregovora o pristupanju Evropskoj uniji je mehanizam nastao nakon razarajućeg konflikta na Zapadnom Balkanu koji je ostavio tragove u svim segmentima crnogorskog društva, te su njeni resursi (materijalni, ljudski, finansijski i dr.) bili značajno umanjeni iz različitih razloga. Primarno je to bilo vrijeme utrošeno u procesu obnavljanja državnosti koje je bilo važan faktor na putu ka samostalnosti, ali i sopstvenoj odgovornosti u donošenju i realizaciji odluka. Kada tome dodamo faktore ekonomske snage i razvoja države, političke stabilnosti, nacionalne bezbjednosti, unutrašnjih politika i konačno međunarodnog položaja Crne Gore, startna pozicija nije nimalo bila zavidna.

U očekivanju rješavanja državno-pravnog statusa zasnovanog na konsenzusu unutar državne zajednice Srbija i Crna Gora (do kojeg nikada nije došlo), Crna Gora je već nakon pada Miloševićevog režima imala bitno drugačiji položaj u odnosu na drugu članicu zajednice. Navedeno je omogućavalo prestrukturiranje određenih funkcija države sa ciljem prilagođavanja novonastaloj situaciji i očigledno nepovratnom procesu vraćanja samostalnosti, odnosno nezavisnosti u pravnom i političkom smislu. Međutim, treba podsjetiti da je visok referendumski cenzus tokom procesa osamostaljenja bio plod inicijativa proisteklih upravo iz Evropske unije. Obrazloženje je bilo da je to jedini put u kojem bi se podijeljeno crnogorsko društvo izdiglo na veći stepen stabilnosti, a odluka bila ne samo pravno valjana, nego i legitimna sa stanovišta značajne većine stanovnika, odnosno onih koji su imali pravo da učestvuju na referendumu.

Ovakva situacija se dešavala uporedo sa kreiranjem mehanizma za stabilnost Jugoistočne Evrope, koji je kao proces otvoren znatno ranije (barem kada je u pitanju biša SFRJ), ali su objektivne okolnosti i raspad bivše države uslovile i novi model pristupanja. Tako je u maju 1999. godine Evropska komisija predložila usvajanje dugoročne politike Evropske unije za države regiona koje dotad nisu bile uključene u neki drugi mehanizam institucionalizacije odnosa sa EU (Republiku Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Republiku Hrvatsku, Republiku Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju), pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja za Jugoistočnu Evropu (PSP), kojom se mijenja, odnosno produbljuje i nadopunjuje, dotadašnja politika prema tom dijelu Evrope.

Ova nova politika uslovno otvorenih vrata imala je nekoliko dimenzija, a većina njenih strukturnih elemenata odnosila se upravo na područja koja obuhvataju sadašnja poglavlja 23 i 24 pregovora o pristupanju. To su podrška kapacitetima za postizanje konačnog rezultata – članstva u EU, razvoj demokratije i civilnog društva, izgradnja institucija kao predušlov vladavini prava, te podrška projektima saradnje, posebno u dijelu pravosuđa i unutrašnjih poslova. Takozvanom Solunskom agendom iz 2003. godine predviđeno je uvođenje čitavog niza novih instrumenata i oblika saradnje između EU i država Pakta za stabilnost zasnovanih na instrumentima i iskustvima iz procesa proširenja.

Nakon što su sve članice Evropske unije ratifikovale Sporazum o asocijaciji i stabilizaciji sa Crnom Gorom, ovaj ugovor je stupio na snagu 1. maja, 2010. godine, čime je i formalno započeo proces koji

traje i danas sa očigledno izraženom dinamikom i nesumnjivom podrškom Crnoj Gori na tom putu. Bitno olakšanje čini i najšira unutrašnja politička podrška pregovorima o pristupanju i još više usvajanju temeljnih vrijednosti sadržanih u obavezama države kandidata na putu ka Evropskoj uniji.

U takvim okolnostima u Crnoj Gori je prvi put testiran novi pristup kada je u pitanju pregovarački proces koji se tiče poglavlja 23 i 24. Naime, shodno mehanizmu pregovora ovo su poglavlja koja su prva obuhvaćena tzv. screening procedurom i koja su među prvima otvorena, te kao takva ostaju sve do zatvaranja svih drugih poglavlja, s tim što mogu biti veoma rizična po cjelokupnu dinamiku, pa čak i zaustavljanje, odnosno blokadu procesa.

Screening procedura je analitički pregled pravne tekovine Evropske unije (zakonodavstva koje se primjenjuje u EU-u) i čini pripremnu fazu pregovora o pristupanju. Vrlo je važna jer predstavlja osnov za bilateralne pregovore između Evropske unije i država kandidata. Postupak screening-a sprovode zajedno Evropska komisija i svaka država kandidatkinja, što državi omogućuje da se upozna sa zakonodavstvom EU i dokaže sposobnost da ga implementira. U suštini, svrha screening-a je identifikacija onih područja zakonodavstva EU u kojima je potrebno ostvariti napredak kako bi zakonodavstvo Crne Gore bilo usklađeno sa pravom Evropske unije. Ta područja su podijeljena u poglavlja, a pregovori se vode pojedinačno. Osim toga postupak screening-a može se dodatno sprovesti i tokom pregovora o pristupanju, ako je zakonodavstvo Evropske unije u međuvremenu ažurirano. Treba reći da se ovaj postupak sprovodi i neformalno kroz podršku međunarodnih eksperata prilikom rada na inoviranju crnogorskog zakonodavstva, te mišljenja koja se na tekstove nacрта ili predlog zakona daju od strane Evropske komisije i/ili drugih referentnih međunarodnih tijela i organizacija.

Tim Građanske alijanse koji je pripremio ovaj dokument, želi da on bude korisno štivo svima koji su zainteresovani za pregled procesa u ovim pregovaračkim poglavljima.



Goran Šćekić

## II ZNAČAJ POGLAVLJA 23 I 24

Otvaranje pregovora sa Evropskom unijom u poglavljima Pravosuđe i osnovna prava (23), odnosno Pravda, sloboda i bezbjednost (24) imalo je ogroman značaj za Crnu Goru. Tu prije svega mislimo na međunarodni kredibilitet, kao i na i kvalitet zakonodavstva i procedura koje su obuhvaćene područjima na koja se poglavlja odnose. Naime, osim zakonodavnog okvira koji se objektivno može pratiti analizom i komparativnim metodom praćenja usaglašenosti (harmonizacija), kvalitet ispunjavanja obaveza iz evropskog partnerstva prati se i kroz pravosudne, odnosno administrativne postupke i mjere usmjerene na djelovanje Ustavnog suda, pravosudnih institucija (sudova, tužilaštava), organa državne i lokalne uprave, regulatornih tijela i agencija, institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i svih drugih subjekata koji vrše javna ovlaštenja u područjima obuhvaćenim ovim poglavljima. Prilikom ocjene stanja nakon screening procedura okončanih polovinom 2012. godine zaključeno je da će u ovim oblastima biti potrebni *znatni naponi* u cilju postizanja konačnog rezultata u pregovorima.

Prije nego li se kreira slika o postojećem trenutku i fazi pregovora koji teku, potrebno je napomenuti da su u prvoj fazi pregovora formirana tzv. početna i privremena mjerila.

U odnosu na početna, prema informacijama koje su zvanično iznijete u u javnost početkom jula 2018.godine<sup>1</sup>, Vlada je saopštila da su uslovi ispunjeni, dok se u optimističkoj varijanti ispunjenje očekuje do kraja iste godine kao i dobijanje završnih mjerila u poglavljima 23 i 24. O kakvoj se obavezi radi najbolje govore podaci o broju (83 privremena mjerila za oba pregovaračka poglavlja) i kriterijumima za ispunjenje koje je potrebno zadovoljiti radi konačne ocjene o stepenu gotovosti posla (zakonodavni, administrativni, operativni i kriterijum praktične primjene mjera za ispunjenje obaveza: sudska praksa, evaluacija implementacije strateških dokumenata).

Osnov praćenja dostignutog napretka približavanja Evropskoj uniji čine dva važna dokumenta: odredbe ugovora o osnivanju (naročito čl. 2 i čl. 49) koje proizilaze od tzv. kriterijuma iz Kopenhagena (uključuju i sposobnost prihvatanja obaveza iz članstva) i znatno konkretniji Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore sa EU, koji u čl. 72 definiše obaveze Crne Gore u procesu pristupanja EU. Ove obaveze se ispunjavaju tako što će Crna Gora “nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim propisima Zajednice (Unije), uključujući adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva”. Dakle, Sporazum predviđa - ne samo harmonizaciju zakonodavnog okvira, već i odgovarajuće prakse, naročito sudske, prilikom primjene zakona u sudskim i drugim postupcima pred organima vlasti. *Na taj način se opovrgava teza da Sporazum, barem indirektno, ne obavezuje Crnu Goru na primjenu prava EU prije stupanja u članstvo.*

Usklađivanje je formalno započelo danom potpisivanja Sporazuma i postepeno se proširuje na sve elemente prava Unije s tim što je u ranoj fazi (pet godina nakon stupanja na snagu 2010. godine, prim. autora) bilo fokusirano na osnovne elemente koji se odnose na unutrašnje tržište, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i na druge oblasti trgovine. U kasnijoj fazi, Crna Gora je dužna da se fokusira na ostale djelove prava Unije, a usklađivanje se sprovodi na osnovu programa o kojem se dogovoraju Evropska komisija i Crna Gora.

<sup>1</sup> <http://www.gov.me/vijesti/187581/Premijer-Dusko-Markovic-na-sastanku-sa-ambasadorima-EU-i-ZB-Ispunjenje-ambicija-CG-u-integracionom-procesu-predstavljao-bi-susti.html>

Posljednji Izvještaj u odnosu na Crnu Goru (2018) u fazi Nacrta<sup>2</sup>, objavljen kao radni dokument Evropske komisije upućen Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona u aprilu tekuće godine, *bilježi izvjestan stepen napretka u pojedinim oblastima*, uključujući oblast javne uprave, pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i u oblasti temeljnih prava. Jedina oblast u kojoj *nije zabilježen napredak* u izvještajnom periodu *odnosi se na slobodu izražavanja* i to primarno u odnosu na slučajeve nasilja prema novinarima, političkog uticaja na rad organa Javnog servisa i regulatornih tijela, te nedostatka samoregulacije kao kontrolnog mehanizma u zaštiti od klevete za koju je i dalje registrovan veliki broj slučajeva.

U generalnim ocjenama za *Poglavlje 23*, Izvještaj konstatuje naročito poboljšanje kada je u pitanju rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, s tim što naglašava potrebu daljeg jačanja institucionalnog okvira radi djelotvorne zaštite ljudskih prava u praksi.

Kao razloge za brigu u ovom poglavlju Izvještaj o Crnoj Gori navodi nedostatke u korišćenju finansijskih istraga, potrebu jačanja nezavisnosti, odgovornosti, jačanja profesionalizma i ukupne efikasnosti pravosudnog sistema, te jačanje slobode medija kroz efikasniji odgovor na nasilje nad novinarima i zaštitu Javnog servisa i drugih medija od političkog uticaja.

Kada je u pitanju *Poglavlje 24*, Izvještaj upućuje na potrebu razvijanja strateškog pristupa finansijskim istragama, automatsko sprovođenje finansijskih istraga kada je riječ o organizovanom kriminalu, terorizmu, pranju novca i slučajevima teške korupcije na način što će se iste pokretati od samog početka krivične istrage, te multidisciplinarnim i proaktivnim pristupom finansijskim istragama.

U okviru migracija, Izvještaj upućuje na unapređenje kapaciteta kod porasta broja migranata i njihovog naglog priliva, a kada se to tiče saradnje sa susjednim zemljama insistira se na njenom poboljšanju, povećanju ljudskih i materijalnih resursa, modernizaciji infrastrukture i nadzora nad granicama, kao i sprovođenju anti-korupcijskih mjera.

---

<sup>2</sup> U daljem tekstu se koristi skraćeni termin *Izvještaj* radi lakšeg čitanja teksta, iako se radi o Nacrtu ili radnom dokumentu koji je podložan izmjenama. Imajući u vidu dosadašnja iskustva bez obzira što se radi o Nacrtu, ovaj tekst objektivno može pretrpjeti određene korekcije, ali su one uglavnom takve da mijenjaju faktičke detalje i mjerljive indikatore, dok se ocjene stanja (osim u drastično izmijenjenim stvarima) uglavnom zadržavaju kako su i sada date u Nacrtu.

## III POGLAVLJE 23: PRAVOSUĐE

### a) Izvještaj o Crnoj Gori za 2018 za poglavlje 23

Poslednji izvještaj o Crnoj Gori je pokazao ključne probleme za Crnu Goru u daljem napredovanju ka EU kada je poglavlje 23. u pitanju. U izvještaju se ukazuje da je korupcija raširena i ostaje problem za zabrinutost. Kada su temeljna prava u pitanju, Crna Gora mora da uloži više napora za jačanje institucionalnog okvira i efikasnije štiti ljudska prava u praksi. Posebno se u narednoj godini očekuje da se pojačaju napori tužilaštava u korišćenju finansijskih istraga i uspostavi evidencija o zaplijeni i oduzimanju imovine nastalu iz krivičnog djela. Mora se dodatno ojačati nezavisnost, odgovornost, profesionalnost i ukupna efikasnost pravosudnog sistema.

### b) Funkcionisanje pravosudnog sistema

Pravosudni sistem u Crnoj Gori funkcioniše u okviru Ustavom i zakonom definisane pozicije. Administrativne mjere za poboljšanje funkcionisanja pravosuđa planiraju se i operativno sprovode na osnovu pripadajuće Strategije i donošenja akcionih planova. U okviru postojećih planova ustanovljeni su i mehanizmi za praćenje indikatora stanja u ovoj oblasti.

Normativna osnova za djelovanje organa sudske vlasti i tužilačke organizacije zasnovana je na standardima koji su generalno usaglašeni sa evropskim. Međutim, u fazi izbora kandidata za sastav članova upravljačkih tijela došlo je do blokade procesa uzrokovane rigidnim propisima koji se temelje na kvalifikovanoj većini potrebnoj za izbor kandidata. U takvim okolnostima nije došlo do izbora kandidata iz reda predstavnika izvan struke, što je uslovalo blokadu rada, a na neposredan način i funkcionisanje sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija. Rješenje po kojem je izmjenama zakona otklonjena blokada rada, ali ne i izbora novih članova, u stručnoj javnosti a posebno među političkim partijama je izazvalo dosta kontraverzi smatrajući da je ovakav pristup neustavan, iako posljedice direktno pogađaju funkcionisanje pravosudnog sistema. Činjenica je da su ustavna rješenja očigledno manjkava, ali da u postojećoj situaciji nikakvo kompromisno rješenje nije bilo moguće, bez obzira na posljedice koje status quo situacija proizvodi.

### c) Budžeti organa upravljanja

Budžeti organa upravljanja za 2018.godinu su uvećani, naročito onaj koji se tiče Sudskog savjeta, što omogućava angažovanje dodatnog broja službenika. Ostaje da se kroz praćenje rada ovih tijela ustanovi dalje jačanje kapaciteta kada su u pitanju njihove administrativne i profesionalne obaveze u dijelu sprovođenja procedura izbora, ocjene rada, unapređenja i disciplinske odgovornosti. Takođe, posebna obaveza ovih tijela mora biti transparentnost rada i procedura koje uključuje obrazloženje donijetih odluka i njihovo objavljivanje kako bi javnost bila obaviještena o njihovom radu, u cilju rasta povjerenja u pravosudne institucije. To nadalje znači i mogućnost da nosioci pravosudnih funkcija u odgovarajućem postupku mogu osporavati iznijete činjenice i valjano iznositi argumente, što će smanjiti prostor za donošenje arbitrarnih odluka.

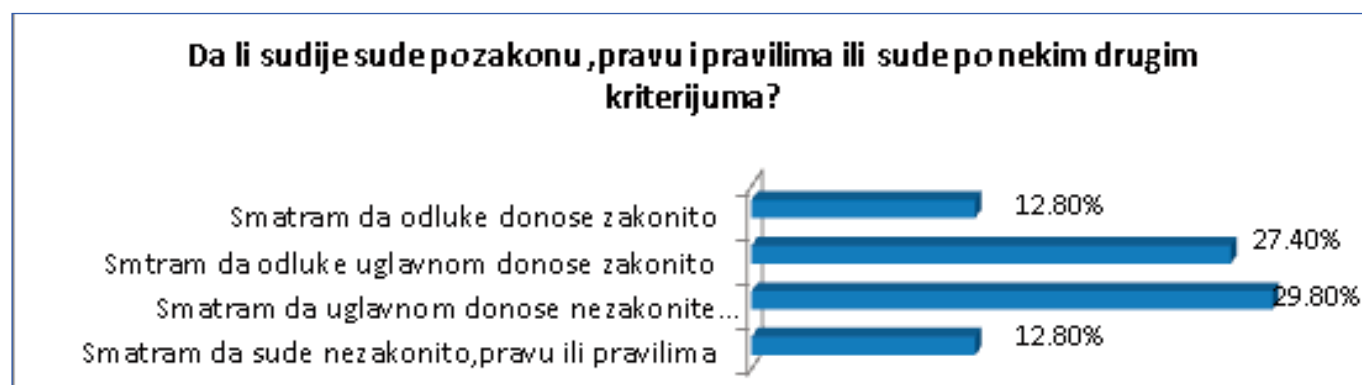
### d) Politički uticaj na izbor nosilaca pravosudnih funkcija

Nesporno je da su ustavni amandmani iz 2013. godine smanjili prostor za politički uticaj na izbor nosilaca pravosudnih funkcija. U posljednje vrijeme vlada trend osporavanja sudskih odluka od strane pojedinih resora i organa državne uprave, što svakako ne doprinosi jačanju povjerenja u nezavisnost



i nepristrasnost sudstva, a jeste svojevrsan pritisak na pravosuđe. Takođe, bilo kakav oblik komunikacije između sudova i organa državne vlasti koji je usmjeren na tekuće postupke ne može biti dozvoljen, jer ne smije postojati i minimum sumnje u samostalno sudsko odlučivanje. U tom smislu treba potpuno otkloniti bilo kakvu mogućnost formalnih ili neformalnih razgovora sa bilo kojim predstavnikom sudske vlasti, a u kojima se postavlja pitanje vezano za tekuće, pa i okončane predmete.

Iako Izvještaj EK to eksplicitno navodi kao potrebu- propusti po kojima se sudija mora disciplinski sankcionisati ukoliko propusti da traži izuzeće i u manje od tri predmeta, može biti dodatni pritisak na nosioce sudskih funkcija. Naime, crnogorsko društvo je isuviše malo da bi mogli ustanoviti sve razloge po kojima se može tražiti izuzeće u konkretnom predmetu. Zbog toga je izuzetno važno razviti nacionalne standarde usaglašene sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, kao i obuku sudija u ovoj oblasti, kako bi na konkretnim praktičnim primjerima mogli zasnovati buduću praksu. Standard Evropskog suda za ljudska prava traži od sudije izuzimanje u svakom slučaju kada smatra da određene okolnosti mogu dovesti u sumnju njegovo postupanje. Da bi se taj standard konkretizovao potrebno je imati dovoljno činjenica i još veće poznavanje prakse, jer bi u – kako smo već rekli – relativno malom crnogorskom društvu bilo isuviše primjera daleke veze između sudija i stranaka u postupku, čime bi u konačnom to bio preveliki teret za pravosuđe i vrijeme trajanja postupka. Osim toga, svaka stranka u postupku ima pravo da traži izuzeće sudije, pa se samim tim otvara značajna mogućnost za objektivizaciju procesne pravde u pogledu nepristrasnosti pravosuđa.



Grafik 1: Istraživanje GA o povjerenju građana sudija i tužilaca u pravosuđe 2017-  
<http://gamn.org/wp-content/uploads/2018/04/istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2017.pdf>

## e) Razvoj profesionalizma i stručnosti

Po ovom pitanju Izvještaj Evropske komisije navodi uspješnu primjenu koncepta jedinstvenog konkursa za cijelu Crnu Goru sa posebnim osvrtom na tužioce i plan popune upražnjenih tužilačkih mjesta. U ovom trenutku teško je govoriti o anomalijama u primjeni kriterijuma za izbor, ali je neophodno upozoriti na posljedice takvog načina biranja s obzirom na uslove rada, niske zarade u početku karijere i nedostak bilo kakvih dodatnih mjera koje zahtijeva prelazak na rad u novu sredinu, uključujući i preseljenje čitave porodice. Ovako, bez bilo kakve podrške, novi nosioci će svakako biti obeshrabreni da ostanu u pravosuđu.

Kvalitet rada sudija i tužilaca se mora sagledavati u kontekstu kontinuiranih obuka i usavršavanja.

Očigledno je da je novi pristup i angažovanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu donio određene rezultate, iako su sredstva koja stoje na raspolaganju još uvijek nedovoljna, zbog čega je i

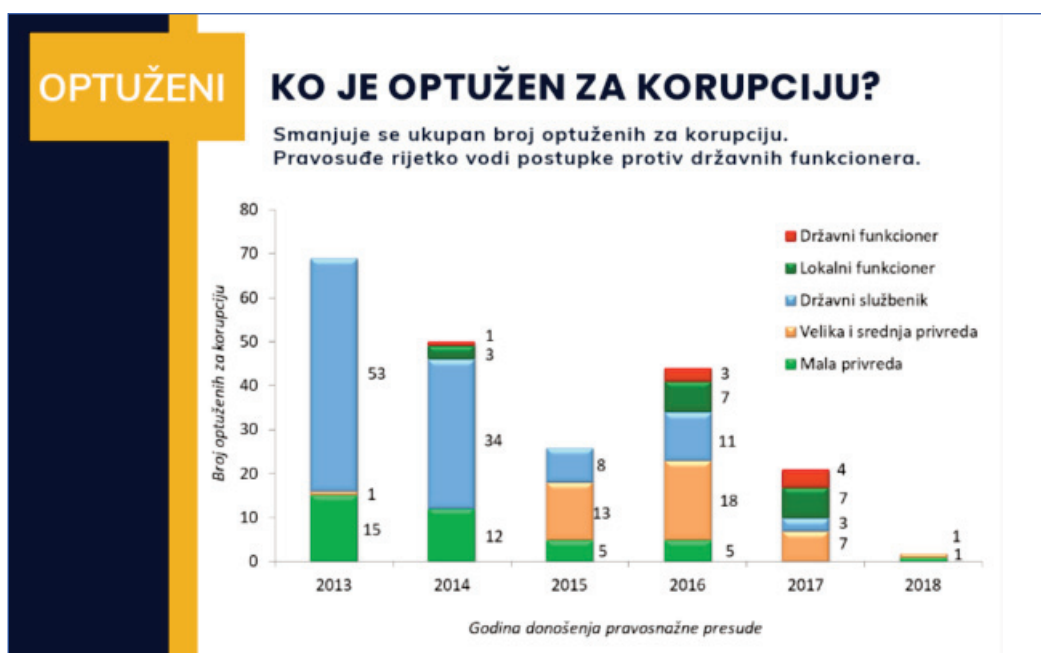
dalje neophodna podrška donatora. Međutim, čini se da je udio obuka koji se odnosi na pravo EU još uvijek mali, naročito u oblasti materijalnog prava.

U odnosu na statističke podatke u pravosuđu može se zaključiti da dosadašnji Pravosudni Informacioni Sistem (PRIS) nije dao odgovarajuće rezultate, a u pojedinim područjima mjesne nadležnosti jedva da je i profunkcionisao. Kako je Strategijom informaciono-komunikacionih tehnologija predviđeno instaliranje novog sistema, u prelaznom periodu se traže moguća alternativna rješenja. Međutim, problem može predstavljati nedostatak sinhronizacije i koordinacije sa drugim sistemima i potreba uvođenja posebnih baza podataka koje je dužno da ustanovi i vodi pravosuđe (Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i sl.).

## f) Efikasnost pravosudnog sistema

Poseban problem koji uočava Komisija je preveliki broj sudova i sudija po glavi stanovnika. Kako Izvještaj Evropske komisije ne upućuje na rješenje problema, već samo ukazuje na njega, neophodno je pomenuti da se najveći dio problema odnosi na situaciju izvan pravosuđa. Naime, iako se kao nedostatak pominje mali broj slučajeva medijacije, evidentno je da je to samo jedan dio problema zasnovan na primjeni ovog instituta. Veća prepreka je racionalnom i rasterećenom sudskom aparatu neobaviještenost građana, veliki broj tzv. nesudskih predmeta, izuzetno loša infrastruktura objekata i pristupa sudovima, nedostatak odgovarajuće informatičke podrške. Takođe slab odziv organa zaduženih za sprovođenje mjera i postupaka po nalogu sudova, a u pogledu odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija čini da sudovi slabije utiču na izvršavanje svojih odluka. Takođe i u dijelu izvršavanja privremenih i drugih mjera koje se donose u postupku, što može biti od značaja za ocjenu njihove efikasnosti.

Kada je u pitanju efikasnost postupka može se zaključiti da traju veoma dugo, iako je generalno uzevši smanjen rok u kojemu se okončavaju sudski postupci. Naročito se zapaža dugo trajanje suđenja u predmetima visoke korupcije i ratnih zločina, sa trendom višestrukog ukidanja sudskih odluka. Iako se u određenom broju predmeta sa elementom inostranosti može govoriti o različitim razlozima za dugo trajanje postupka, kada su u pitanju predmeti koji su u krivično-pravnom smislu po pitanju vremena, mjesta i načina vezani za teritoriju Crne Gore, za to teško da može imati opravdanja.



Grafik 2: MANS - "Detaljni podaci pravosnažnih sudskih presuda za korupciju", oktobar 2018

Poseban razlog za zabrinutost izaziva veliki broj sporazuma o priznanju krivice za teška krivična djela i ona koja se mogu smatrati posebno društveno opasnim (korupcija, terorizam), s obzirom da se na taj način šalje poruka o relativnoj kažnjivosti ili još bolje neadekvatnoj kažnjivosti počinitelaca. Osim toga, poseban problem predstavlja položaj lica u krivičnom postupku koji se nalaze u suprostavljenom položaju u odnosu na lica koja su zaključila sporazum o priznanju krivice, kao i uticaj sporazuma o priznanju na prava ostalih u postupcima po istom činjeničnom i pravnom osnovu.

## g) Efekat ishoda sudskih postupaka

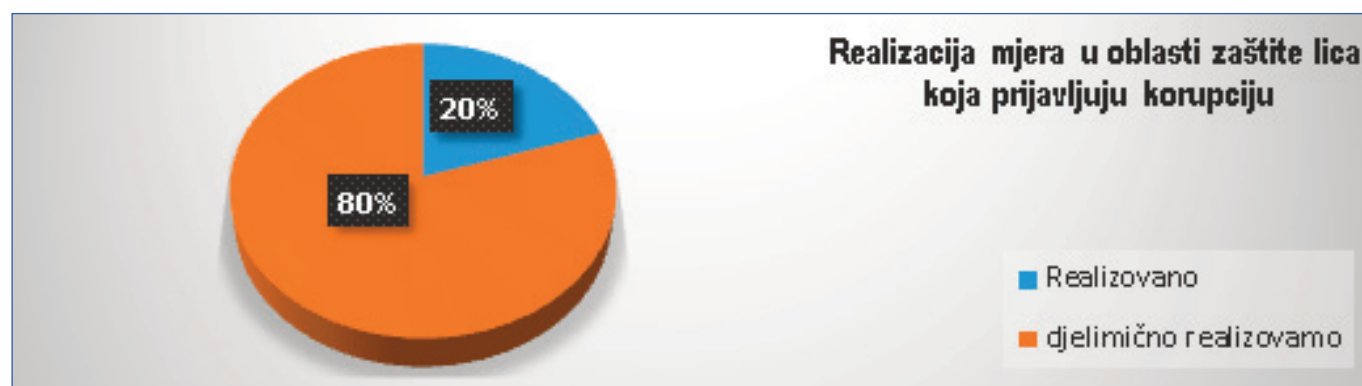
U odnosu na ishode ovih postupaka očigledna je nesrazmjera kazni u odnosu na protivpravno stečenu imovinsku korist. Prema Izvještaju EU visina izrečenih kazni se kretala u rasponu od šest mjeseci do tri godine i osam mjeseci, dok je naložena nadoknada u formi vraćanja imovine procijenjene vrijednosti otprilike 24 miliona eura, dok se većina ovih presuda zasnivala na sporazumu o priznanju krivice. S obzirom da nema podataka o tome koja je stvarno naplaćena nadoknada po ovom osnovu, može se zaključiti da je proporcija u očiglednoj nesrazmjeri sa težinom krivičnih djela, naročito kada se poredi sa predmetima znatno lakšeg kriminaliteta i odgovornošću za iznos daleko ispod onih koji su stečeni koruptivnim krivičnim djelima.

Iz istih razloga potrebno je ojačati sistem finansijskih istraga u ranim fazama otkrivanja krivičnih djela i počinitelaca, ali i pribjeći specijalizaciji nosilaca pravosudnih funkcija angažovanih na ovim slučajevima. Posebno je važan segment međunarodne saradnje imajući u vidu prekogranični kriminalitet i olakšano kretanje počinitelaca radi izbjegavanja krivičnog progona čak i unutar država regiona, koje bi po prirodi stvari morale biti više zainteresovane za suzbijanje ovih oblika kriminaliteta. Nekoliko posljednjih slučajeva saradnje daju nadu da se situacija promijenila, naročito kada su u pitanju organizovane kriminalne grupe koje su vršile teška krivična djela na štetu suparničkih grupa i/ili građana slučajnih žrtava obračuna među kriminalnim grupama.

Očigledno je da postoje pomaci u ovoj oblasti, naročito nakon kompletiranja specijalnih policijskih timova. Međutim, evidentno je da je njihova logistička i materijalna opremljenost na izuzetno niskom nivou, što uzrokuje nedostatke u radu, a naročito kada se to tiče visoko-tehnološkog kriminaliteta i trans-nacionalnog kriminala.

## h) Anti-korupcijska agenda

Anti-korupcijske inicijative u Crnoj Gori i podaci o prihodima i imovini javnih funkcionera ukazuju da se veliki broj njih odaziva obavezi prijave Agenciji za sprečavanje korupcije. Kada su u pitanju podaci o računima i dozvola za njihovu kontrolu onda je situacija nešto drugačija, jer procenat nije tako visok (oko 70-75 %). Indikativno je da, i pored aktivnosti Agencije za anti-korupciju, nije utvrđen ni-



Grafik 3: MANS - Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, mart 2018.

jedan slučaj nezakonitog bogaćenja od strane kontrolisanih javnih funkcionera i pored sumnji i prijava o enormnom bogaćenju pojedinaca. Ovaj proces se nastavlja po principu nasumične provjere u čemu se očekuju znatno bolji rezultati nego što je to sada slučaj.

**Prema navodima glavnog pregovarača gđina Aleksandra Drljevića, od 26.9.2018. realizovano je 81 odsto iz akcionog plana za poglavlje 23, 74 odsto iz akcionog plana za poglavlje 24, a 60 odsto iz operativnog dokumenta.**

Govoreći o konfliktu interesa može se zaključiti da je Agencija sprovela čitav niz mjera sa ograničenim učinkom, pri čemu se često ističe selektivni pristup prema predstavnicima civilnog sektora. Tačno je da se nakon sudskog odlučivanja jedan broj ovih odluka derogirao, ali to nije izazvalo posljedice na status javnih funkcionera, s obzirom da je postupak imenovanja novih sproveden prije odluke suda što može značajno kompromitovati djelovanje Agencije. Ostaje za analizu da se utvrde razlozi, odluke utemelje na zakonom zasnovanim razlozima i obrazlože tako da ne ostavljaju sumnju u arbitrnost.

## TEMELJNA PRAVA

Reforme u oblasti temeljnih prava podrazumijevaju nastavak saradnje sa međunarodnim organizacijama i jačanje iste sa Evropskim sudom za ljudska prava- kako bi se otklonile posljedice kršenja ljudskih prava i sloboda.

Sudovi i drugi državni organi moraju intenzivirati obuke u ovoj oblasti, a na državnom nivou je potrebno pojačati međuinstitucionalnu saradnju kako bi se ustanovio jedinstveni standard u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Nije dobro što se u pojedinim odlukama jasno naglašava konkurencija različitih postupaka, kojom prilikom se ne argumentuju razlozi već samo daje zaključak o neobaveznosti odluka pojedinih tijela za zaštitu ljudskih prava (npr. odnos sudova prema Zaštitniku ljudskih prava i sloboda). Slično, zapaženo je znatno veće angažovanje Ustavnog suda u predmetima kod kojih je postupak okončan pred sudovima opšte nadležnosti i ukidanje odluka u kojima je prema stavu Ustavnog suda došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. Iako se radi o zakonitom postupanju, ovakvi primjeri bitno mogu uticati na stepen povjerenja u rad sudova u Crnoj Gori, zbog čega se takvi predmeti moraju podrobno analizirati i stvarati neophodnu ujednačenost sudske prakse- za koju je jedino odgovoran Vrhovni sud Crne Gore.

### a) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pokazuje znakove napretka, a u isto vrijeme dobija vrlo malu budžetsku podršku za promotivne i istraživačke aktivnosti. Pojedine državne institucije ignorišu mišljenja Zaštitnika, i to čine javno i uz čest oprečan stav kojim dezavuišu standarde zasnovane na njegovim odlukama. Kredibilitet ove institucije može biti očuvan samo ako se na ovakve pojave reaguje autoritetom odluka i insistiranjem na poštovanju njegovih preporuka. Sa druge strane, potrebno je da i državne institucije prihvate činejnicu da je Zaštitnik, Ustavom Crne Gore ustanovljeno tijelo za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te da njegova mišljenja i preporuke moraju imati težinu i obavezivati na poštovanje u skladu sa međunarodnim standardima (ECRI Preporuka opšte politike broj 2 i Preporuka Evropske komisije C(2018) 3850 finalna za standarde o tijelima za jednakost). U istim dokumentima nedvosmisleno se ukazuje da organizacija Zaštitnika ne može odražavati karakter običnog administrativnog tijela i mora zadržati svoje specifičnosti, uključujući nezavisnost – institucionalnu i finansijsku.

### b) Tortura

Tortura je još jedno od područja kojem se mora posvetiti puna pažnja, naročito po pitanju efikasnih istraga i gonjenja počinitelaca. To podrazumijeva i drugačiju kaznenu politiku kao dio odgovora države na ozbiljne oblike kršenja zabrane torture registrovane u Crnoj Gori (incidenti prijavljeni u periodu od 2016 do 2018.godine).

### c) Ratni zločini

Crna Gora treba da pojača napore u borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine. Dosadašnji rezultati su pokazali da su crnogorske institucije bile veoma pasivne i da nijesu djelotvorno istražile, krivično gonile i sudski kažnjavale za ratne počinjene tokom 90-ih. Na otpočinjanje istraga za ratne zločine koji su se dogodili na prostoru Crne Gore dugo se čekalo. Kada su istrage počele vodile su se sporo, a sudskim postupcima obuhvaćeni su neposredni izvršioци. Za sedam ratnih zločina koji su procesuirani pred crnogorskim institucijama (Štrpci, Dubrovnik, Bukovica, Deportacije, Kaluđerski laz, Morinj i

Klopuh) donijete su tri pravosnažno osuđujuće presude. Pravosnažno su osuđena pet lica dok su svi drugi oslobođeni optužbe.

U izvještajau EK za 2018. godinu navedeno je da su sudske odluke koje su do sada usvojene sadržale pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Još uvijek nema postupaka koji bi vodili utvrđivanju komandne odgovornosti ili za saučesništvo i podstrekivanje na ratne zločine.

## **d) Slobodan pristup informacijama**

---

U odnosu na slobodan pristup informacijama možemo reći da zabrinjava to što se razvija praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnama u cilju ograničavanja pristupa informacijama. Ovo je omogućeno izmjenama zakona, a sam proces izmjena je bio kritikovan od strane domaće javnosti kao proces koji nije bio dovoljno transparentan i koji je donio štetu mehanizmu kontrole trošenja javnog novca. Iako Upravni sud donosi presude protiv odluka organa vlasti da ne odobri pristup informacijama ipak te presude se ne sprovode djelotvorno. U izvještaju EK za 2018. godinu se navodi da javne institucije treba hitno da poboljšaju sprovođenje zakona i da brzo odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama, naročito u oblastima gdje postoji rizik od korupcije. Kada je u pitanju proaktivno objavljivanje informacija zabrinjava to što većina ministarstava ne objavljuje informacije koje su bitne za borbu protiv korupcije na svojim portalima i uglavnom objavljuju samo opšte informacije o svom radu.

## **e) Zaštita podataka o ličnosti**

---

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, može se zaključiti da je ova oblast nedovoljno razvijena, te da su mnogi sistemi i baze podataka još uvijek izvan kontrole nadzornih tijela u Crnoj Gori (primarno Agencije za zaštitu podataka o ličnosti i institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda).

## **f) Vjerska prava i slobode**

---

Vjerska prava i slobode su uglavnom predmet regulisanja novog zakona čije se donošenje očekuje već nekoliko godina, uz evidentne primjedbe i opstrukcije koje se manifestuju i fizičkim sprečavanjem rasprava o ovom pitanju. Čini se da u pozadini ovog pitanja još uvijek stoje neriješeni problemi u vezi sa vlasništvom i/ili korišćenjem imovine vjerskih zajednica (primarno pravoslavnih), što vodi zaključku da se ovo pitanje mora odvojiti od pitanja slobode vjeroispovijesti kao ključnog u novom zakonu. Osim navedenog, država očigledno nema posebnu strategiju kada je u pitanju podrška vjerskim zajednicama, pa se ta pitanja rješavaju incidentalno. Takođe, kada su u pitanju pozitivne obaveze prema pojedinim vjerskim zajednicama, odnosno njenim članovima, primjetno je da se pojedine lokalne sredine potpuno oglašuju o te zahtjeve, bez obzira na jasno ustanovljene standarde kao što je ECRI preporuka broj 5 (pitanje obezbjeđenja lokacije ili dijela postojećih lokacija za ceremoniju sahranjivanja pripadnika islamske konfesije u četiri primorske opštine – Budva, Tivat, Kotor i Herceg Novi).

## **g) Sloboda izražavanja**

---

Konačno, jasno je da slobode izražavanja nema bez adekvatnog odgovora države na nasilje nad novinarima, efikasne istrage i otkrivanje počinitelaca i nalogodavaca, te procesuiranje počinitelaca ovih delikata. Od 2004. godine, odnosno od najtežeg slučaja – ubistva glavnog urednika Dana Duška Jovanovića, u Crnoj Gori zabilježeno više od 70 slučajeva napada na novinare od čega su 43 slučaja

procesuirana, 25 je u radu, a osam prijava je odbačeno. Napadi su se kretali od ubistva i fizičkih napada, preko prijetnji, podmetanja eksploziva, kamenovanja prostorija do oštećenja automobila. Državni tužioci su težili lakšim kvalifikacijama, a sudovi ublažavanju kazni. Tužilaštvo i policija su, nakon godina gotovo hermetičke zatvorenosti i neslavnog odnosa prema sedmoj sili počeli da se otvaraju prema javnosti, saraduju i pružaju informacije, međutim ti pomaci su nužnost nakon godina nemara i često neprofesionalnog odnosa koji je karakterisao rad tužilaštva i policije u slučajevima napada na novinare. Sa druge strane, standardi profesije moraju odgovoriti značajnim izazovima naročito kada je u pitanju zaštita časti i ugleda drugih i odgovornost za uređivačke propuste u skladu sa najvišim profesionalnim i etičkim uzusima novinarstva.

## **h) Diskriminacija**

---

Diskriminacija je fenomen koji je po istraživanjima javnog mnjenja jako zastupljen u Crnoj Gori. U prosjeku preko 70 % građana Crne Gore smatra da je diskriminisano. Međutim, kada se to prevede na jezik struke takvih slučajeva je znatno manje. Ovo naprosto iz razloga što prosječan građanin svaku nejednakost vidi kao diskriminaciju, naročito kada se to tiče socijalnog raslojavanja i područja kao što su rad i zapošljavanje. U postupanju organa državne uprave vidi se priličan stepen nepoznavanja suštine diskriminacije, čime se objašnjava nizak nivo prijava od strane ovih organa i inspekcijskih službi. U ovom domenu posebno je izraženo nasilje nad ženama kao poseban oblik diskriminacije, što je uzrokovalo znatno angažovaniji pristup i učešće različitih državnih organa. Jedan od rezultata ovakvog pristupa je zaključivanje novog Protokola o slučajevima nasilja u porodici, u kom se sada nalazi je i institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pred kojom se takođe nalaze ovi predmeti.

## **i) Prava djeteta**

---

U oblasti prava djeteta, ono što pada u oči na prvi pogled je potreba znatno angažovanijeg pristupa i poštovanja preporuka iz zaključnih komentara UN Komiteta za prava djeteta po posljednjem izvještaju o stanju u Crnoj Gori (CRC/C/MNE/2-3) od 22 juna, 2018. godine. U tom smislu posebno se ističe problem jačanja međuresornog nadzornog tijela (Savjeta), adekvatnog budžetskog finansiranja, prikupljanja podataka, podizanja svijesti u laičkoj i stručnoj javnosti o pravima djeteta, sprečavanju nasilja nad djecom, posebnom fokusu na ranjive grupe i djecu romske populacije, problem prosjačenja i prijevremenih (ugovorenih) brakova.

## **k) Prava osoba sa invaliditetom**

---

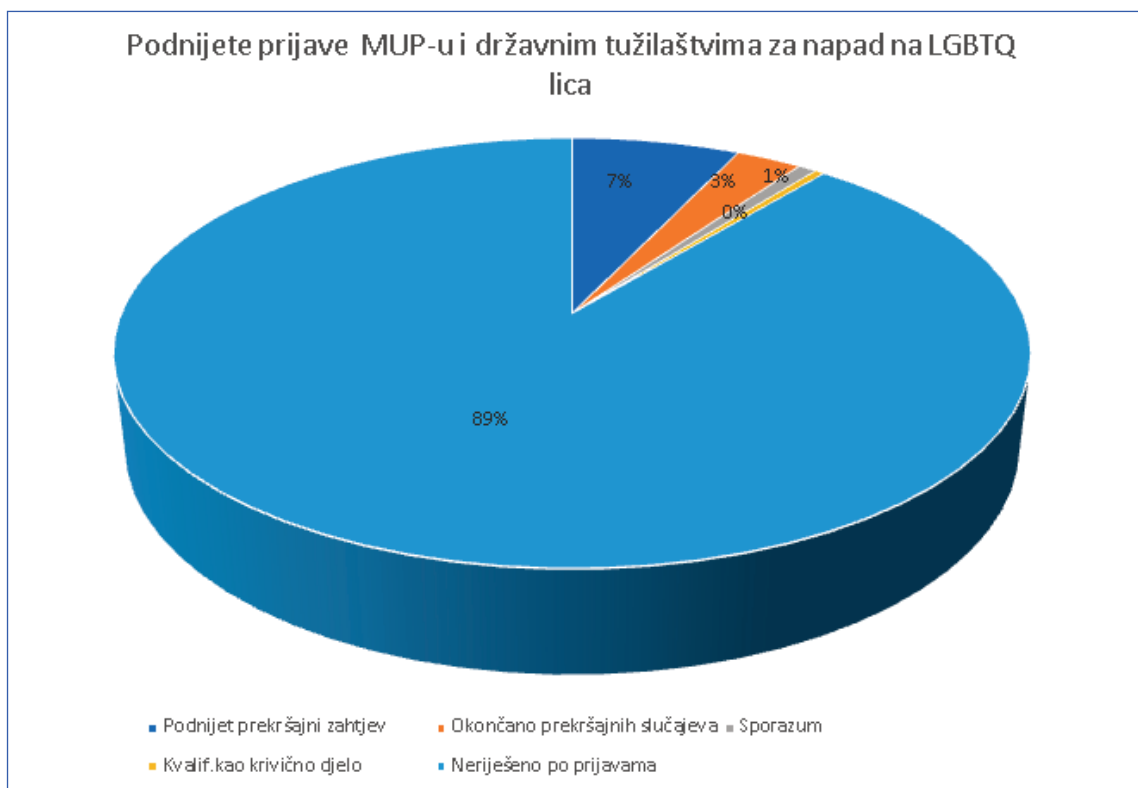
Problem osoba sa invaliditetom (OSI) je i dalje primjetan, a iskustvo pokazuje da se to primarno odnosi na fizičke barijere i nepristupačnost objektima u javnoj upotrebi. Osim toga, ovakva situacija uzrokuje brojne dodatne probleme, s obzirom da u nepristupačnom okruženju nije moguće razvijati bilo koje druge aktivnosti koje zahtijevaju neposredno ili posredno angažovanje OSI. U ovom trenutku špekuliše se sa podatkom da je konačno najveći broj objekata iz Akcionog plana od 2013. godine prilagođen OSI, što ozbiljno osporavaju organizacije civilnog društva koje zagovaraju i štite prava OSI.

## **l) Položaj LGBTIQ populacije**

---

Položaj osoba LGBTIQ populacije je djelimično poboljšan, mada još uvijek postoje ozbiljni razlozi za zabrinutost zbog velikog prisustva homofobije i prijetnji fizičkoj sigurnosti ove populacije, koje su naročito prisutne na društvenim mrežama i portalima čiji se sadržaj teško kontroliše. Zakon o registrovanom partnerstvu još uvijek je u proceduri i stalno na udaru konzervativnih i klerikalnih struja.

Međutim, osnovni argument za donošenje zakona, sada već izvjesno, je obaveza sadržana u praksi Evropskog suda za ljudska prava, koja napominje da se nedostupnost pravima i neispunjenje obaveze države smatra povredom relevantnog prava ili diskriminacijom prema tim osobama zbog različite seksualne orijentacije (Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Oliari protiv Italije, Vallianatos protiv Grčke, Pajić protiv Hrvatske i dr.).



Grafik 4: NVO Forum Progres - Nasilje nad LGBTIQ osobama i rodno zasnovano nasilje u Crnoj Gori – primjeri iz prakse 2017, period od 1. oktobra 2016. godine zaključno sa 1. oktobrom 2017.

## lj) Položaj romske populacije

Romska populacija je prema svim indikatorima najugroženija društvena grupa i součava se sa ozbiljnim problemima u svim sektorima društva. Posebno izražen problem je u pogledu rješavanja građansko- pravnog statusa, učešća na tržištu rada, uslova stanovanja i infrastrukture, te ostvarivanja socijalnih prava u skladu sa statusom koji imaju u Crnoj Gori.

## m) Položaj izbjeglica i interno raseljenih lica

Crna Gora je preduzela čitav niz mjera kako bi riješila status raseljenih i interno raseljenih lica, kao i lica bez državljanstva. No, i pored uložениh napora određeni broj njih još uvijek nema riješen status i praktično nelegalno boravi na teritoriji Crne Gore uz prećutno saznanje i toleranciju nadležnih državnih organa. Na taj način daje se dodatni impuls rješavanju problema apatridije, za konačan status moraju pronaći odgovarajuće rješenje, kako bi ova lica postala pravno vidljiva i podobna za ostvarivanja prava i sloboda, kao i sva druga lica pod jurisdikcijom države Crne Gore.

Na sledećem linku možete naći dokumenta (akcioni plan, izvještaje, prezentacije, operativne planove) vezana za poglavlje 23. <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti>



## IV POGLAVLJE 24: PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST

U okviru pregovaračkog procesa Poglavlje 24 zauzima veoma važno mjesto, kako sa stanovišta zakonodavnih i administrativnih mjera, tako i sa stanovišta zahtjevnih tehničkih uslova koje postavlja proces poristupanja EU. Naziv Poglavlja - Pravda, sloboda i bezbjednost, jasno ukazuje na njegov primarni cilj- da se omogući slobodno kretanje ljudi, uz garantovanje njihove bezbjednosti. Tako široko projektovana oblast obuhvata čitav niz pitanja koja se tiču upravljanja spoljnim granicama Evropske unije, pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima, borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i pranja novca, pitanja vizne politike, migracija i azila. U tehničkom smislu ovo Poglavlje se dijeli na 12 podoblasti:

- ◆ azil,
- ◆ migracije,
- ◆ vize,
- ◆ spoljne granice i šengenska pravna tekovina,
- ◆ suzbijanje organizovanog kriminala,
- ◆ suzbijanje zolupotrebe droga,
- ◆ suzbijanje trgovine ljudima,
- ◆ borba protiv terorizma,
- ◆ pravosudna saradnja u građanskim stvarima,
- ◆ pravosudna saradnja u krivičnim stvarima,
- ◆ policijska saradnja
- ◆ carinska saradnja.

### a) Izvještaj o Crnoj Gori za 2018 za Poglavlje 24

Kada je Poglavlje 24. u pitanju ključni izazovi na koje ukazuje EU su između ostalog da se mora razviti strateški pristup finasijskim istragama, unaprijediti kapacitete za rješavanje naglog rasta migracijskih tokova, naročito u dijelu ljudskih i materijalnih resursa. Takođe je potrebno raditi na unaprjeđenju saradnje sa susjednim zemljama o pitanjima upravljanja granicama. Neophodno je još jače sprovoditi antikorupcijske mjere. Potrebno je pojačati napore kako bi bili vidljiviji rezultati u istragama, gonjenju učinilaca krivičnih djela, konačnim presudama, privremenom i trajnom oduzimanju sredstava od kriminala u slučajevima organizovanog kriminala, s posebnim naglaskom na pranje novca i trgovinu ljudima.

### b) Borba protiv organizovanog kriminala

Što se tiče borbe protiv organizovanog kriminala, Crna Gora je u izvještajnom periodu zabilježila određeni napredak, pogotovo kada se to tiče saradnje sa EUROPOL-om, INTERPOL-om i pojedinačno sa jednim brojem članica EU. U tom smislu su uspješno sprovedene zajedničke akcije koje su rezultirale otkrivanjem i procesuiranjem slučajeva čiji su detalji bili dostupni široj javnosti. Zbog toga je jedan od važnih indikatora praćenja stanja u ovoj oblasti dostignuti stepen razmjene operativnih informacija usmjerenih na jačanje efikasnosti međunarodne saradnje, a posebno automatske razmjene podataka iz registara DNK, evidencija sa otiscima prstiju i registracije vozila. Osim toga, jasno je da u posljednje vrijeme stagnira međunarodna saradnja sa pojedinim državama izvan EU, što dovodi do situacije da se do dokaza u postupku protiv ovih lica teško dolazi.

Na unutrašnjem planu profunkcionisao je sistem bezbjedne razmjene podataka između ključnih državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala (pravosudnih, policijskih, specijalizovanih agencija i organa), što je u konačnom omogućilo inoviranje Strategije o procjeni opasnosti od orga-

nizovanog kriminala (SOCTA) 2017. godine. U ovom dijelu izazov će biti odgovarajuća alokacija potrebnih sredstava i ljudskih resursa kako bi se realizovale prioritetne aktivnosti u skladu sa navedenim strateškim dokumentom. To podrazumijeva dodatno angažovanje na opremanju i podršci specijalizovanim timovima, posebno po pitanju uslova rada i materijalnih davanja koja će motivisati službenike u radu na ovim predmetima i omogućiti popunu preostalih upražnjenih mjesta u ovim sektorima. Ovo podrazumijeva i zakonodavnu intervenciju, a osnovna bojazan je da se ovo pitanje birokratizuje i "izgubi" u kontekstu opšte reforme državne uprave, jer je posebno i u cjelosti nespojivo sa uobičajenim procedurama koje se primjenjuju u većini organa državne uprave.

Treba posebno napomenuti potrebu strateškog pristupa finansijskim istragama, jer je više nego evidentno da organizovani kriminal raspolaže ogromnim finansijskim potencijalom, a time je i u prednosti u odnosu na skromne materijalne i finansijske uslove u kojima djeluju nacionalni organi u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala. U tom dijelu nužno je ojačati državne resurse za sprovođenje finansijskih istraga u svim fazama, uključujući i operativne mjere i radnje na otkrivanju nelegalnih tokova novca. Imajući u vidu da je ova oblast relativno nova za policijske organe, te da su kapaciteti vrlo ograničeni, onda je sasvim jasno da se podizanju nivoa znanja i spremnosti za djelovanje u ovoj oblasti mora posvetiti mnogo veća pažnja. Istovremeno, potrebno je ojačati sistem oduzimanja imovine stečene kriminalnom aktivnošću proširenjem zakonske osnove na osobe koje se dovode u neposrednu vezu sa kriminalcima, a za koje postoje dokazi da je imovina na njih prenijeta sa ciljem sprečavanja oduzimanja od lica koja su faktički ostvarila i stavila u promet.

Posebne mjere nužno je preduzeti u oblasti tehnološko - računarskog kriminala, gdje rezultati najviše izostaju i/ili su najmanje vidljivi. To podrazumijeva potrebu da se angažuju i obuče specijalizovani službenici, naročito u tužilaštvu, Specijalnom policijskom odjeljenju i Sektoru kriminalističke policije.



Goran Šćekić

## **c) Borba protiv trgovine narkoticima**

---

Kada je u pitanju borba protiv trgovine narkoticima, evidentno je da su u posljednje vrijeme zabilježeni određeni pomaci. Ali ono što otežava čitavu situaciju je prekogranični karakter ovih kriminalnih aktivnosti i vrlo sofisticirana logistika koja se koristi od strane kriminalnih grupa. Tako se tranzit, ali i trgovina narkoticima unutar Crne Gore (doduše u znatno manjoj mjeri) doimaju kao još uvijek ozbiljan problem. Tome doprinosi i činjenica da je Crna Gora pomorska destinacija, sa velikim brojem ljudi koji su angažovani u pomorskom sektoru i na brodovima i potencijalno rizični sa stanovišta uticaja narko tržišta i nezakonitih aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa. U takvim okolnostima još više dobija na značaju obuka specijalizovanih timova i pojedinaca unutar njih, kako sa stanovišta primjene standarda, ali još i više sa stanovišta obavještajnog rada u borbi protiv organizovanog kriminaliteta, koji predstavlja možda najslabiju kariku čitavog sistema u ovoj oblasti.

Tokom juna 2018.godine upriličena je tehnička posjeta Evropskog centra za monitoring droga i zavisnosti od droga (EMCDDA), sa ciljem razmjene informacija o tome kako Crna Gora namjerava da prati usmene preporuke koje je tom prilikom dalo ovo tijelo. Pri tome poseban značaj ima važnost ustanovljavanja nacionalne fokalne tačke za droge, uz obezbjeđenje dovoljno kadrovskih kapaciteta i budžet dovoljan za obavljanje svih neophodnih aktivnosti za saradnju sa EMCDDA, uključujući prikupljanje podataka (odnosno uspostavljanje operativne mreže sa ključnim nacionalnim pružaocima podataka i ekspertima), analize i izveštavanje. Takođe, da bi se ispunili standardi EMCDDA potrebno je ustanoviti nacionalni sistem za rano upozorenje na nove psihoaktivne supstance, uz naglasak da se sistem ranog upozorenja i proces prikupljanja podataka moraju dalje konsolidovati.

## **d) Borba protiv trgovine ljudima**

---

Tokom posjete TAIEX ekspertske misije Crnoj Gori ukazano je na nizak nivo razumijevanja krivičnog djela trgovina ljudima kod tužilaca, što može dovesti do neprecizne kvalifikacije ovog krivičnog djela i nedostacima efikasne i djelotvorne istrage. Ova činjenica ukazuje na potrebu unapređenja svijesti i obuke tužilaca i sudija o trgovini ljudima, kao i o rokovima za sprovođenje ovih mjera, za šta soldinu osnovu predstvaljaju upravo preporuke TAIEX iz predmetnog izvještaja. Osim toga, važan segment predstavlja i kapacitet službenika u jedinici Sektora kriminalističke policije za borbu protiv trgovine ljudima i krijumačarenja migranata, uz obavezu jačanja i dodatnog popunjavanja ovog sektora.

Takođe, međunarodne misije su ukazale na potrebu urgentne izmjene zakonodavnog okvira i promjene u pravnoj praksi kako bi se ojačala borba protiv trafikinga: praksa dvostrukog inkriminisanja u predmetima trafikinga (shodno EU opštoj praksi); upotreba koncepta zloupotreba ranjivosti, kada je to relevantno u predmetima prostitucije; sistematsko pokretanje finansijskih istraga u predmetima prostitucije i trafikinga; te izmjene odredbi krivičnog zakonika povodom posredovanja u prostituciji kako bi se pooštrila kazna za ovo krivično djelo.

## **e) Borba protiv terorizma**

---

Kada je u pitanju nasilni ekstremizam kao izvor mogućih terorističkih aktivnosti Crna Gora je donijela izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, u cilju usklađivanja s preporukama MONEYVAL-a , a što je omogućilo otklanjanje nedostataka prepoznatih u izveštaju ovog tijela u pravcu daljeg unapređenja sistema za sprečavanje pranja novca i napredovana do Koraka 1 u okviru Procedure za unapređenje usklađenosti.

Međutim, Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama još uvijek nije u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU, što implicira na dalje izmjene ovog zakona. Imajući u vidu da vrijeme postojeće nacionalne Strategije za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma ističe ove godine akcenat je na izradi nove strategije, uzimajući u obzir neophodno ažuriranje u svijetlu posljednjih trendova. Za to je nužno ustanovljavanje referentnog mehanizma za praćenje sprovođenja akcionih planova i obezbjeđenje neophodnih sredstava za one koji predstoje.

## **e) Migracije i azil**

---

U odnosu na migracije i azil treba reći da je Crna Gora uskladila svoj zakonodavni okvir i doista čini sve napore na rješavanju pitanja migracija i izbjegavanju apatridije. Međutim, postojeći kapaciteti Centra za tražioce azila u Spužu su upitni sa stanovišta mogućnosti naglog priliva većeg broja migranata, zbog čega je nužno sačiniti alternativne planove i moguća rješenja za ovaj problem. To ujedno otvara pitanje raspoloživosti sredstava državnog budžeta za ovaj centar, pored sredstava koja se traže od EU. Ujedno, treba raditi na obezbjeđenju potrebnih ljudskih resursa i vještina u državnim strukturama (prihvatnim centrima i Direkciji za azil) kako bi se nosili sa mogućim izazovima migratornog pritiska.

Na sledećem linku možete naći dokumenta (akcioni plan, izvještaje, prezentacije, operativne planove) u vezi sa poglavljem 23. <http://www.eu.me/mn/24/23-dokumenti-2>

## V UMJESTO ZAKLJUČKA: OD FORME KA SUŠTINI

Analizirajući Nacrt izvještaja Evropske komisije za 2018. godinu i podatke do kojih je moguće doći na različite načine, uključujući i izvore iz civilnog sektora, može se zaključiti da Crna Gora stoji pred bitno drugačijim, zahtjevnijim i većim izazovom od onog koji je karakteristika dosadašnjih pregovora. Dok se za početnu fazu može reći da je obilovala zakonodavnim inicijativama zasnovanim na rezultatima screening-a u različitim oblastima, ovaj trenutak karakteriše drugačiji pristup kojim se zahtijevaju konkretni rezultati na implementaciji obaveza iz evropskog partnerstva. To u suštini potvrđuje stav na koji ukazujemo već duže vrijeme, a to je da se bilans rezultata pregovaračkog procesa sve više sa formalnih akata pomjera ka suštinskom, faktičkom stanju stvari u kome se od države traži da pruži konkretne dokaze o primjeni zakonodavnih, administrativnih i operativnih mjera koje su velikim dijelom rezultat podrške EU i njenih država članica na putu Crne Gore u punopravno članstvo ove organizacije.

U ovoj fazi pregovaračkog procesa aktivirani su mehanizmi provjere usaglašenosti sa zakonodavnim aktima koji su rezultat podrške EU. Ovo je vrlo simptomatična pojava ako se ima u vidu da svaki zakon mora proći tzv. filter usaglašenosti sa pravom EU odnosno prije nego što dođe u Skupštinu na usvajanje mora dobiti tzv. klazulu usaglašenosti sa pravom EU. Da bi se takva klauzula materijalizovala kroz postupak usaglašavanja, državni organi zaduženi za pripremu i predlaganje zakona popunjavaju tabele usaglašenosti upoređujući konkretne obaveze i navodeći propis EU koji korespondira odredbi nacrta ili predloga zakona koji je u proceduri. Relativni problem nastaje kada u ovoj fazi pristupanja ne postoji pravno obavezujuća norma prava EU, u kom slučaju se sistem dopunjava iskustvima iz uporednog prava i/ili normama tzv. mekog prava, uključujući pravo Savjeta Evrope i pravila drugih međunarodnih organizacija. Takav pristup je logičan jer proizilazi iz činjenice da se i EU po pojedinim oblastima sada nalazi u statusu članice međunarodnog ugovora sa svim pravima i obavezama koje takvo članstvo proizvodi (npr. UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, 2010), dok je u drugim oblastima većina država članica EU pristupila međunarodnim ugovorima tvoreći na taj način poseban pravni poredak zasnovan na zajedničkoj tradiciji država članica EU.

Kada analiziramo aktuelni trenutak pregovora, može se zaključiti da se detaljno analizira svaka oblast djelovanja državnih vlasti i to kako ona koja podrazumijeva negativnu obavezu države, odnosno njeno uzdržavanje i slobodu djelovanja društvenih aktera, tako i ona koja od države traži značajne ljudske i materijalne resurse kako bi se ostvario cilj pristupanja EU. Poteškoću svakako predstavlja aktuelni globalni proces ekonomske krize i zahtjev za smanjenjem budžetske potrošnje sa jedne strane i stroga pravila koja u institucionalnom i tehničkom smislu nameće pregovarački proces. Osim toga, izvjesno je da su pojedine oblasti međuzavisne, odnosno da se ne može intervenirati samo ekonomski da bi se ostvario neki društveni cilj (npr. racionalizacija sudske mreže u situaciji povećanog priliva sudskih predmeta i konstantnih zahtjeva za maksimalnom efikasnošću postupka- u situaciji kada sudski postupci ne pogađaju ekonomske interese države).

Oblasti od posebnog interesa su borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, odgovor migratornim kretanjima, efikasnost pravosudnih institucija, sposobnost policijskih i tužilačkih organa u otkrivanju i gonjenju počinitelja teških i koruptivnih krivičnih djela, mehanizmi koji pogađaju ekonomske interese organizovanog kriminala (primarno finansijske istrage i oduzimanje imovine stečene vršenjem ovih krivičnih djela), borba protiv korupcije, zaštita vulnerabilnih grupa, zaštita novinara i odgovornost, odnosno eliminacija nekažnjivosti za slučajeve torture.

Za ostvarenje ciljeva u navedenim oblastima potrebna je veća angažovanost državnih organa, efikasnije, ujednačeno i ažurnije postupanje pravosuđa, rigoroznije sankcije (naročito u oblasti korupcije i organizovanog kriminala i posebno restriktivno kada su u pitanju sporazumi o priznanju krivice, kao

i u slučajevima porodičnog nasilja), obučavanje i specijalizacija pojedinih resora (policija, tužilaštvo, sudovi). U odnosu na sistem ljudskih prava, očigledna je potreba jačanja institucija kao što je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, ali i znatno odgovorniji odnos organa državne vlasti u poštovanju njegovih preporuka. Konačno, iako je evidentan napor da se u postupku obuke nosilaca pravosudnih funkcija dostigne odgovarajući nivo implementacije prava EU, ova dinamika mora biti kontinuirana i sveobuhvatnija, tim prije što su u nekim oblastima (međunarodno privatno pravo, zaštita od diskriminacije) standardi već inkorporirani u domaće zakonodavstvo, pa se podrazumijeva da i praksa mora biti usklađena sa tim pravnim sistemom.

Relavantni izvori: <http://www.eu.me/mn/>  
<http://www.mvp.gov.me/ministarstvo>  
[https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en)  
<https://www.coe.int/en/web/portal/home>  
<https://www.osce.org/mission-to-montenegro>  
<http://gamn.org/>  
<http://www.mans.co.me/>

## **VI INSTEAD OF CONCLUSION: FROM FORMALITY TO SUBSTANCE**

Analyzing the European Commission 2018 Draft Report and data that are accessible in many ways, including the sources from civil society, it may be concluded that Montenegro faces and important, different, requiring and larger challenge than the one that is the characteristic of previous negotiations. Although the starting phase may be considered as full of legislative initiatives based on the screening results in various areas, seems that this moment characterizes different access that requires concrete results of implementation of obligations from the European partnership. This confirms the standpoint on which we have been pointing out for a long time – the balance of results of negotiation process is increasingly moving from formal towards essential, factual state of affairs, where it is required from the country to provide concrete evidence on implementation of legislative, administrative and operational measures, which are largely result of support of the EU and its member states on the road of Montenegro to its road to full membership of this organization.

Mechanisms for the control of harmonization with the legislative acts, which are the result of the EU support, have been activated in this phase of negotiation process. This is so symptomatic incidence, especially when bearing in mind that each law has to pass so called filter for harmonization with the EU law before adoption at the Parliament it has to receive so called harmonization clause with the EU law. In order to materialize such a clause through the harmonization procedure, public bodies obliged to prepare and propose laws, fulfill harmonization tables comparing the concrete obligations and mentioning the EU regulation that corresponds to the draft provision or law proposal that is under procedure. The relative problem arises when there is no legally binding norm of the EU law at this stage of accession, and in that case the system is supplemented by experiences from the comparative law and / or norms of the so-called soft law, including the law of the Council of Europe and rules of other international organizations. Such an approach is logical because it arises from the fact that in some areas the EU is now in the status of a member of an international treaty with all the rights and obligations that such a membership produces (for example, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2010), while in other areas most of the EU member states have acceded to international treaties, thus creating a special legal order based on the common tradition of the EU member states.

When it comes to the current moment in the negotiations, it can be concluded that each area of action of the state authorities is analyzed in details, as the one that implies a negative obligation of the state, or its restraint and freedom of action of social actors, as well as those that require from the state significant human and material resources, in order to achieve the goal of joining the EU. The difficulty is certainly the current global process of the economic crisis and the demand for reduction of budget spending on one side, and the strict rules imposed by a negotiating process in the institutional and technical sense. In addition, it is obvious that certain areas are interdependent, that is, that it is not possible to intervene only economically in order to achieve a social goal (for example, rationalization of the judicial network in the situation of increased inflow of court cases and constant requests for the maximal efficiency of proceedings, in a situation where judicial procedures do not affect the economic interests of the state).

Areas of special interest are the fight against organized crime and terrorism, the response to migratory movements, the efficiency of judicial institutions, the ability of police and prosecuting authorities to detect and prosecute perpetrators of serious and corrupt criminal offenses, mechanisms that affect the economic interests of organized crime (primary financial investigations and seizure of assets ob-

tained through committing of these crimes), the fight against corruption, the protection of vulnerable groups, the protection of journalists and accountability, or the elimination of impunity for the cases of torture.

In order to achieve the goals in these areas, better involvement of public bodies is needed, more efficient, balanced and up-to-dated acting of the judiciary, more rigorous sanctions (especially in the area of corruption and organized crime, and especially restrictive when pleading guilty and family violence cases are concerned) training and specialization of certain departments (police, prosecution, courts). In relation to the human rights system, obviously, it is important to strengthen institutions such as the Protector of Human Rights and Freedoms, but also a much more responsible attitude of state authorities in respect of its recommendations. Finally, although there is evident efforts to achieve the appropriate level of implementation of the EU law in the process of training of holders of judicial functions, this dynamic has to be continuous and comprehensive, because, so far, in some areas (international private law, protection against discrimination) standards have already been incorporated into domestic legislation, so it is understood that the practice has to be in line with this legal system.

Relevant sources: <http://www.eu.me/mn/>  
<http://www.mvp.gov.me/ministarstvo>  
[https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en)  
<https://www.coe.int/en/web/portal/home>  
<https://www.osce.org/mission-to-montenegro>  
<http://gamn.org/>  
<http://www.mans.co.me/>