

IZVJEŠTAJ

# MONITORING O KLJUCNIM OBLASTIMA POGLAVLJA 23 I 24

AUTOR:  
MARKO MILIKIĆ

SEPTEMBAR 2023.

**CEDEM**  
CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA



  
Ministry of Foreign Affairs  
and International Cooperation

Izdavači:

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM

([www.cedem.me](http://www.cedem.me))

Za izdavače:

Milena Bešić, direktorica CEDEM-a

Autor:

Marko Milikić

Podgorica, septembar 2023.

\* Analiza je realizovana u okviru projekta „Vox populi- Tiče se svih nas“, podržanom od strane Ministarstva spoljnih poslova i internacionalne saradnje Italije. Sadržaj monitoringa ne odražava zvanična mišljenja i stavove donatora.

## Sadržaj

UVOD .....	3
POLITIČKI KONTEKST .....	4
POLITIČKI KRITERIJUMI .....	6
POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA.....	8
POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST .....	12
ZAKLJUČAK I KLJUČNE PREPORUKE .....	16

## UVOD

Crna Gora se već dugo nalazi na putu pregovora sa Evropskom unijom. Još od zvaničnog početka pristupnih pregovora 2012. godine bilo je jasno da u oblasti ključnih poglavlja 23 i 24 državu čeka mukotrpan put reformi kako bi se istinski ostvarili povišeni kriterijumi za ispunjavanje standarda u datim oblastima. Napravljeni su pomaci, ali predstoji puno posla

kako bi se došlo do dobijanja i ispunjavanja završnih mjerila, posebno kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala i korupcije. U 2023. godini nije napravljen gotovo nikakav pomak, a čitav reformski proces ostaje u sjenci političke nestabilnosti i institucionalne blokade.

Od otvorenih 33 poglavlja, do sada su privremeno zatvorena svega tri. Pregovarački proces u poglavljima 23 i 24 otpočeo je na kraju 2013. godine; iako su postojale naznake da bi se, ukoliko manjinska vlada premijera Dritana Abazovića uspije da deblokira sistem, konačno moglo doći do dobijanja završnih mjerila za poglavlja 23 i 24, kolaps te vlade je proces zadržao na istom, nezadovoljavajućem stanju<sup>1</sup>. I pored stagnacije u pregovorima, posljednje CEDEM istraživanje političkog javnog mnjenja pokazalo je da čak 76% građana i građanki podržavaju članstvo Crne Gore u EU.<sup>2</sup> Ipak, ogromna javna podrška cilju učlanjenja u EU nije dovela do proporcionalnog odgovora institucija, koje stagniraju.

Ovaj izvještaj predstavlja monitoring učinjenog u ključnim oblastima poglavlja 23 i 24. Dakle, neće biti fokus na svim aspektima ovih poglavlja, već na onim koja su identifikovana kao ključna. Najprije, *uz predstavljanje jasnih indikatora* (koji su izvedeni iz izvještaja Evropske komisije<sup>3</sup>, kao i iz drugih strateških dokumenata ocjene stanja u poglavljima 23 i 24 poput non-papera Evropske komisije o vladavini prava<sup>4</sup>, ali i dokumenata crnogorskih institucija poput Strategije reforme javne uprave<sup>5</sup>) *biće u kratkom crtama analizirano učinjeno na visokom političkom nivou, a u vezi sa konsolidacijom demokratije, odnosno izbornom reformom i reformom javne uprave. Zatim, ekstenzivnije, biće analizirani indikatori koji proizilaze iz obaveza predstavljenih Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023-2024*<sup>6</sup>, koji je usvojen ranije tokom 2023. godine. Kako je ovaj program precizan pregled ključnih obaveza u svim poglavljima, analiza ispunjenosti tih obaveza za poglavlja 23 i 24 logičan je pokazatelj napretka u reformama.

## POLITIČKI KONTEKST

Kako bi se jasnije prikazao kontekst trenutne pozicije Crne Gore u pregovaračkom procesu u ključnim poglavljima 23 i 24, treba uzeti u obzir sljedeće činjenice; manjinska vlada, predvođena premijerom Dritanom Abazovićem iz Građanskog pokreta URA, izgubila je povjerenje parlamenta još u avgustu 2022. godine.<sup>7</sup> Glavni razlog koji je Demokratska partija socijalista (DPS), koja je manjinski snabdijevala podršku Vladi, navela kao razlog pokretanja

<sup>1</sup> <https://www.gov.me/clanak/marovic-sa-lirman-nas-prvi-cilj-je-da-do-kraja-godine-dobijemo-zavrсна-mjerila-za-poglavlja-23-i-24>

<sup>2</sup> <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/05/Prezentacija-MAJ-2023-FINALE-23h.pdf>

<sup>3</sup> <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.eu.me/download/1843/general-documents/27060/rule-of-law-non-paper-regarding-chapters-23-and-24-for-montenegro-may-2022.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

<sup>6</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/0fe5350b-58fe-4970-a8cc-1d55fac2d73e>

<sup>7</sup> <https://rtcg.me/vijesti/politika/374667/pala-vlada-glasali-i-demokrate-prava-i-ujedinjena-cg.html>

postupka izglasavanja nepovjerenja, jeste netransparentno potpisivanje Temeljnog ugovora između Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve (SPC). Ustavnost tog akta još uvijek nije utvrđena pred Ustavnim sudom. Dakle, trenutna Vlada se nalazi u tehničkom mandatu skoro godinu dana. Kako je zakonodavni okvir Crne Gore nepotpun, te ne postoje ni Zakon o vladi, niti Zakon o skupštini, Vlada funkcioniše u pravno nedefinisanoj zoni, a pored nedostatka političkog legitimiteta donosi na stotine odluka, imenovanja, akata, te međunarodnih radnji. Uz to, zbog ministarskih smjena i ostavki upražnjena su krucijalno važna mjesta u Vladi, poput ministra/ke vanjskih poslova, ministra/ke evropskih poslova, ministra/ke odbrane, te se desila i ostavka jednog od ministara bez portfelja. Dodatno, 2023. godina je donijela dva velika izborna procesa, jer su održani predsjednički (u dva kruga), te parlamentarni izbori. Trenutno su u toku pregovori za formiranje naredne Vlada, koje predvodi Pokret Evropa Sad (PES), partija čija je koalicija osvojila najveći broj mandata na parlamentarnim izborima.

Kao što navedeno i ukazuje, politička nestabilnost dovela je do stanja blokiranosti i Skupštine Crne Gore, koja je minimalno ispunjavala svoju kontrolnu i zakonodavnu funkciju tokom 2023. godine. Kako je za napredak u poglavljima 23 i 24 potrebno puno zakonodavnog rada, jasno je kako se blokada Skupštine odrazila na rezultate u prvoj polovini 2023. godine. To sumira i ocjena Evropske komisije iz izvještaja o napretku Crne Gore za 2022. godinu, kada je stanje bilo čak koliko-toliko bolje: Pravilno funkcionisanje crnogorskih institucija bilo je pod uticajem političke promjenljivosti, nestabilnosti vlade i napetosti unutar vladajućih većina, uz odugovlačenje procesa donošenja odluka i sprovođenja reformi.<sup>8</sup>

Sve navedeno takođe treba sagledavati i u kontekstu propuštenih značajnih prilika za ubrzanje puta ka EU. Naime, na samitu EU-Zapadni Balkan, koji je prvi put održan u regionu, u Tirani, 2022. godine, proklamovana je snažna podrška proširenju EU na zemlje Zapadnog Balkana<sup>9</sup>. Nadalje, kada se uzme u obzir međunarodna situacija izazvana ruskom agresijom na Ukrajinu, jasno je da je proširenje EU nakon niza relativno pasivnih godina dobilo neophodan politički impuls, uz više volje zemalja članica. Takođe, 2023. godine Ministarstvo vanjskih poslova i međunarodne saradnje Italije organizovalo je u Rimu samit Zapadnog Balkana<sup>10</sup>, što je bio još jedan pokazatelj postojanja stvarne i direktnije političke podrške proširenju, kada zemlje kandidati učine odlučnije reformske korake, posebno u poglavljima 23 i 24. Dodatno, formiranje aktuelne vlade bilo je praćeno širokom međunarodnom podrškom i uvjerenjima da će ubrzane reforme rezultirati ubrzanim okončanjem pristupnih pregovora. Međutim, evidentno je da je povoljan međunarodni kontekst propušten, što dodatno naglašava neuspjeh izostanka reformi na koji će ovaj izvještaj ukazati.

---

<sup>8</sup> <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/12/06/>

<sup>10</sup> [https://www.esteri.it/en/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/04/a-roma-vertice-balcani-occidentali-con-albania-bosnia-ed-erzegovina-kosovo-macedonia-del-nord-montenegro-e-serbia/](https://www.esteri.it/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/04/a-roma-vertice-balcani-occidentali-con-albania-bosnia-ed-erzegovina-kosovo-macedonia-del-nord-montenegro-e-serbia/)

## POLITIČKI KRITERIJUMI

Kada su u pitanju najviši politički kriterijumi za članstvo u EU, oni nisu direktno dio formalnih obaveza u poglavljima 23 i 24, te su zbog toga predstavljeni odvojeno. U novoj, klsterskoj metodologiji pristupnih pregovora funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave predstavljaju dio prvog, osnovnog klastera u kome se, između ostalih, nalaze i poglavlja 23 i 24.<sup>11</sup> Dakle, neće doći do finalizovanja pregovora u vezi sa poglavljima prvog klastera, dok se politički kriterijumi ne ispune. Oni su politički i institucionalno preduslov zatvaranja poglavlja 23 i 24, jer se tiču krucijalnih reformskih oblasti vladavine prava; naime, to su izborna reforma i reforma javne uprave.

### 1.1. Izborna reforma

Ključni indikator	Rezultat
Skupštinski odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva funkcionise u punom kapacitetu	Nerealizovano
Skupštinski odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu djeluje u rokovima	Nerealizovano
Usvojene izmjene ključnih izbornih zakona: Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o biračkom spisku, Zakon o registrima prebivališta i boravišta	Nerealizovano
Institucionalno ojačane uloge i kapaciteti Državne izborne komisije i Agencije za sprječavanje korupcije	Nerealizovano
***Status implementacije preporuka Evropske komisije i OEBS/ODIHR-a	Većinski nerealizovano

Kao što tabelarni prikaz i oslikava, nije načinjen pomak ka reformisanju izbornog procesa kroz usvajanje sveobuhvatne reforme i izmjene izbornog zakonodavstva. Skupštinski odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu je počeo sa radom čak sedam mjeseci nakon konstituisanja Skupštine, 14. aprila 2021. godine. Odbor je održao svega šest sjednica nakon svog formiranja 2021. godine. Iako su izbornu reformu kao prioritetnu označili i tadašnji predsjednik Skupštine i mandatar za sastav Vlade, i svi poslanički klubovi, Odbor nije uspio da djeluje u skladu sa takvim političkim impulsom.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> <https://www.eu.me/novi-pristup-u-pregovorima-i-metodologija/>

<sup>12</sup> <https://www.cdtmn.org/analize/kako-zaustaviti-propadanje-demokratije-35-preporuka-za-izbornu-reformu/>



Evropska komisija je bila jasna u ocjenama da je ključno realizovati sve relevantne preporuke vezane za reformu izbornog procesa, ali i u ocjeni da na tom planu gotovo ništa nije učinjeno.<sup>13</sup> Posebno zabrinjava status nerealizacije ključnih preporuka OEBS/ODIHR-a, objavljenih nakon posmatračke misije na parlamentarnim izborima 2020. godine.<sup>14</sup> Neke preporuke manjeg političkog značaja, poput povećanja transparentnosti rada DIK su djelimično realizovane, ali nijedna ključna politička preporuka nije ostvarena. Stoga, svi izborni procesi u 2023. godini su održani u ambijentu nereformisanih izbornih pravila.

Konačno, izborni proces je opterećen i kontroverznim izmjenama dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim su na pravno neutemeljen način pomjereni lokalni izbori u nizu opština, a sa navodnim ciljem objedinjavanja lokalnih izbora u jednom danu. Ipak, kao što se u javnosti i očekivalo, Ustavni sud je utvrdio da su dopune Zakone bile neustavne.<sup>15</sup>

## 1.2. Reforma javne uprave

Ključni indikator	Rezultat
Usvojena Strategija reforme javne uprave 2022-2026 sa Akcionim planom	Realizovano
Implementacija Strategije reforme javne uprave 2022-2026 i Akcionog plana (mjere za 2022. i 2023. godinu)	U toku; većinski nerealizovano
Implementacija preporuka iz izvještaja Evropske komisije u vezi sa reformom javne uprave	U toku; većinski nerealizovano

Kada je u pitanju reforma javne uprave, postignuti su ograničeni rezultati. Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu pokazuje ograničen napredak i djelimičnu spremnost. Izvještaj o implementaciji akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave 2022 – 2026. za 2022. godinu, usvojen tokom 2023. godine, konstatuje spor napredak u ispunjavanju ključnih operativnih ciljeva, što se pripisuje nestabilnom političkom kontekstu, te velikom sajber napadu na informatičku strukturu državnih institucija.<sup>16</sup>

Posebno opterećenje, i oblast najznačajnije neispunjenosti indikatora, predstavlja kadrovski aspekt reforme javne uprave. Vlada Crne Gore u tehničkom mandatu, a i prije samog ulaska u tehnički mandat, nije dovoljno uradila na adekvatnom sprovođenju i kreiranju kadrovskih

<sup>13</sup> <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.osce.org/me/odihr/elections/montenegro/475223>

<sup>15</sup> <https://www.cedem.me/vijesti/analiza-zasto-presuda-ustavnog-suda-o-proglasenju-neustavnim-zakona-o-odlaganju-lokalnih-izbora-ima-istorijski-znacaj%EF%BF%BC/>

<sup>16</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/d549cffb-73ce-4dfe-b255-7cbf41c63bb5?version=1.0>

planova, te na polju konačne optimizacije javne uprave u pogledu jasne sistematizacije zaposlenih zasnovane na stvarnim potrebama. Takođe, civilni sektor ukazuje na značajne probleme u pogledu transparentnosti, partijskog zapošljavanja i srodnih političkih zloupotreba.<sup>17</sup> Tokom 2023. godina nisu napravljeni značajniji rezultati u pogledu suzbijanja ovih pojava. Generalno ocijenivši, reforma javne uprave se vrlo sporo implementira, bez dovoljno snažne političke volje za istinskom optimizacijom.

Konačno, ni Zakon o vladi nije usvojen, iako je utvrđen predlog zakona prethodne godine. To je bio jedan od ključnih zadataka u širem procesu reforme javne uprave. Administrativna reorganizacija započeta vladom Zdravka Krivokapića, koja se ogledala u prekompoziciji ministarstava, izazvala je značajne probleme u vezi sa institucionalnom memorijom i stabilnosti. Zatim, vlada koja je uslijedila je ponovo izvršila promjene u strukturi izvršne vlasti putem uredbe, čime je još jednom zloupotrijebljen pravni nedostatak izazvan neusvajanjem Zakona o vladi.

## POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA

Ovaj dio izvještaja fokusiran je na ključne obaveze iz Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji 2023-2024. Svaka obaveza služi kao svojevrsni indikator postignutih rezultata na putu ostvarivanja ključnih reformi. Ovaj dokument je adekvatan analitički instrument jer je kreiran u odnosu na zahtjeve i obaveze iz ključnih strateških dokumenata, kao i iz izvještaja institucija EU o napretku Crne Gore. Fokus će biti na strateškom i zakonodavnom okviru iz programa. Analiza ispunjenosti indikatora biće praćena pregledom značajnih postignuća, odnosno izazova, u datom pregovaračkom poglavlju. Indikatori će biti samo one obaveze za koje je predviđena 2023. godina kao rok za ispunjavanje.

### 1.3. Strateški okvir

Oblast i akt	Rezultat
<b>a) Pravosuđe</b>	
Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za 2024-2025.	U toku
Strategija razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2024-2027. sa Akcionim planom za period 2024-2025.	U toku
<b>b) Borba protiv korupcije</b>	

<sup>17</sup> <https://institut-alternativa.org/postoji-zakonski-okvir-za-otvorenost-javne-uprave-ali-nema-politicke-volje/>



Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, sa Akcionim planom za implementaciju za period 2024-2025.	U toku
<b>c) Temeljna prava</b>	
Nacionalni dokument za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)	Realizovano
Strategija deinstitucionalizacije 2023-2027	U toku
Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2021-2025 za period 2023-2024.	Realizovano
Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2023-2026, sa Akcionni planom za sprovođenje Strategije za izvršenje krivičnih sankcija za 2023-2024.	Realizovano
Akcionni plan za sprovođenje Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023, za 2023, sa Izvještajem o realizaciji Akcionnog plana za 2022.	Realizovano
Akcionni plan za sprovođenje Strategije manjinske politike 2019-2023. za 2023.	Realizovano
Strategija za zaštitu djece od nasilja 2023-2027.	U toku

#### 1.4. Zakonodavni okvir

Oblast i akt	Rezultat
<b>a) Pravosuđe</b>	
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu	U toku
<b>b) Borba protiv korupcije</b>	
Zakon o lobiranju	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije	U toku
Zakon o lustraciji	Nerealizovano

<b>c) Temeljna prava</b>	
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	U toku
Zakon o zabrani diskriminacije	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici	U toku
Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama	U toku
Zakon o medijima	U toku
Zakon o javnom medijskom servisu Crne Gore	U toku
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	Nerealizovano
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti za organe koji se bave sprječavanjem, istragama i gonjenjem učinioca krivičnih djela i izvršenjem krivičnih sankcija	Nerealizovano
Zakon o pravnom prepoznavanju roda na osnovu samoodređenja	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti	Nerealizovano
<b>d) Saradnja s NVO</b>	
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama	Nerealizovano

Kada je u pitanju strateški okvir vezan za oblasti iz pregovaračkog poglavlja 23, napravljeni su vidno bolji rezultati u poređenju sa zakonodavnim okvirom. Relevantne strategije su većinski usvojene, ali postoji problem zakašnjelog usvajanja. Takođe, institucionalni i administrativni okvir za sprovođenje strateških dokumenata je suviše nestabilan i promjenljiv, što je vezano za goreopisanu političku situaciju. Zakonodavni okvir je i dalje nereformisan i nepripremljen za završna mjerila; naime, niti jedno relevantno zakonsko rješenje za poglavlje 23 nije usvojeno u Skupštini, brojni zakonski tekstovi se mjesecima nalaze u fazi javne rasprave, odnosno u fazi nakon okončane javne rasprave. Često postoji nedovoljna uključenost javnosti u proces kreiranja politika.

Sudska i tužilačka organizacija takođe ostaju nereformisane u odnosu na posljednje, ad-hoc izmjene i dopuna zakona iz 2021. godine. Kada je u pitanju vrlo važan Zakon o sudskom savjetu i sudijama, on je upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje u oktobru 2022. godine. Venecijanska komisija je imala određene primjedbe na zakonski tekst, a on je upućen i Evropskoj komisiji na mišljenje tokom 2023. godine, nakon čeka je konstatovana usklađenost sa međunarodnim standardima. Ovaj zakon nije usvojen tokom 2023. godine i pored napretka u procesu kreiranja istog. Ovo stvara značajne probleme, jer se trenutno sudstvo nalazi u svojevrsnoj blokadi, a brojni nezavršeni procesi čekaju na djelovanje Sudskog

savjeta.<sup>18</sup> I pored tužilačke aktivnosti vezane za bivše rukovodioce u pravosudnom sistemu, koje čekaju sudski postupci za teška krivična djela, ključnog vetinga sudija, reforme Sudskog savjeta i deblokade pravosudne organizacije u 2023. godine nije bilo. Takođe, sami sastav Sudskog savjeta još uvijek je nepotpun, a pojedini članovi se u njemu nalaze već devet godina. Kako bi odgovorila na zahtjeve Tužilačkog savjeta, Vlada je krajem 2022. godine na netransparentan način uputila u skupštinsku procedure izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu, koje bi omogućile produžavanje v.d. statusa tadašnjoj VDT Maji Jovanović do izbora VDT u punom mandatu. Civilni sektor je protestovao povodom ovakvog pristupa i ukazao da Zakon o državnom tužilaštvu i dalje čeka sveobuhvatnu reformu usklađenu sa preporukama Venecijanska i Evropske komisije.<sup>19</sup> Zbog izostanka daljih reformi ni dalje ne postoji dovoljno snažan sistem disciplinske provjere i sankcionisanja tužilaca/teljki koji neadekvatno obavljaju svoju dužnost, a posebno kada je riječ o efikasnosti u radu i obrascima odlučivanja. Takođe, još uvijek nisu adresirani problemi vezani za potencijalne konflikte interesa i esnafsku solidarnost, zbog pretjeranog prisustva advokata, odnosno predstavnika jedne profesije u Tužilačkom savjetu. Važno je pomenuti i da je dugotrajna blokada najviše sudske instance, Ustavnog suda, ozbiljno ugrozila napredak u poglavlju 23 i proizvela oštre kritike evropskih zvaničnika. U februaru 2023. godine izabrane su tri sutkinje Ustavnog suda nakon velikog broja neuspješnih konkursnih poziva. Time je Sud odblokiran, ali se i dalje čeka izbor još jednog sudije/tkinje.<sup>20</sup>

U cilju usklađivanja sa različitim međunarodnim dokumentima, ali i sa pravnom tekovinom EU, utvrđene su i izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, te Krivičnog zakonika, ali ova rješenja nisu usvojena u Skupštini, pa se još uvijek čeka modernizacija rješenja, posebno u svijetlu usklađivanja sa preporukama GREVIO, GRETA, ECRI, itd. Takođe, i oblast lobiranja ostaje nedovoljno regulisana u skladu sa međunarodnim standardima, jer Zakon o lobiranju još uvijek nije usvojen, i pored dobijanja preporuka Evropske komisije, te kreiranja podzakonskih akata za sprovođenje novih zakonskih rješenja.

Borba protiv korupcije takođe nije ostvarila odlučnije rezultate tokom prve polovine 2023. godine. Brojni akteri su ocijenili vladin nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije kao neadekvatan, te nespreman da Agenciji za sprječavanje korupcije da dovoljno nezavisnosti za nepristrasan rad oslobođen uticaja političkih partija.<sup>21</sup> Takođe, u potpunosti je neadekvatno tretiranje statusa zviždača, što je jedan od evidentnijih problema

---

<sup>18</sup> <https://www.hraction.org/2023/08/02/sudski-savjet-ne-rjesava-problem-upraznjenih-mjesta-u-sudovima-gradani-trpe/>

<sup>19</sup> <https://www.hraction.org/2022/12/22/protest-zbog-zakulisnog-predlaganja-izmjena-zakona-o-drzavnom-tuzilastvu/>

<sup>20</sup> <https://apnews.com/article/politics-european-union-europe-montenegro-business-dd479555d9a2ea2073d693c1bd146abe>

<sup>21</sup> <https://media.cgo-cce.org/2023/05/CGO-Nacelni-komentari-na-Nacrt-izmjena-i-dopuna-Zakona-o-sprjecavanju-korupcije-09052023.pdf>

crnogorskog zakonodavnog okvira u oblasti borbe protiv korupcije. Sama Agencija je imala brojne primjedbe na rješenja iz nacрта.<sup>22</sup>

Konačno, zakonsko rješenje koje je politički promovisano na najvišem nivou kao 'zakon protiv mafije' tiče se izmjena Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Civilni sektor je oštro kritikovao ovo rješenje<sup>2324</sup>, a Evropska komisija je istakla da se njene preporuke ignorišu, te da zakonski tekst nije sprovodiv.<sup>25</sup> Zbog zaista intenzivne reakcije stručne javnosti, zakon je upućen na izmjene u Skupštini kroz rad odbora, ali do sada nije došlo do pomaka. Dakle, i polja oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom, lustracija, te jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije ostaju bez suštinskog pomaka u 2023. godini.

## POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST

### 1.5. Strateški okvir

Oblast i akt	Rezultat
<b>a) Migracije</b>	
Akcioni plan za implementaciju Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021-2025. godine, za period 2023- 2024. godina, sa Izvještajem o realizaciji Strategije o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za 2022. godinu	Realizovano
<b>b) Vanjske granice i Šengen</b>	
Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom, za 2023. godinu, sa Izvještajem o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom, u 2022. godini	Realizovano
Akcioni plan za sprovođenje Šengenskog akcionog plana, za 2023. godinu, sa Izvještajem o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Šengenskog akcionog plana, u 2022. godini	Realizovano

<sup>22</sup>[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Misljenje\\_na\\_Nacrt\\_zakona\\_o\\_izmjenama\\_i\\_dopunama\\_Zakona\\_o\\_sprjecavanju\\_korupcije.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Misljenje_na_Nacrt_zakona_o_izmjenama_i_dopunama_Zakona_o_sprjecavanju_korupcije.pdf)

<sup>23</sup><https://www.mans.co.me/predlog-zakona-o-porijeklu-imovine-raduju-se-samo-prljavi-politicari/>

<sup>24</sup><https://www.hracion.org/2022/12/16/hra-trazimo-javnu-raspravu-o-zakonu-o-oduzimanju-imovine/>

<sup>25</sup><https://www.slobodnaevropa.org/a/evropska-komisija-crna-gora-zakon-oduzimanje-imovine-stecene-kriminalnom/32264090.html>

<b>c) Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala</b>	
Strategija razvoja Uprave policije za period 2022-2025.	Realizovano
Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024. za 2023. godinu, sa Izvještajem o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024. za 2022. godinu	Realizovano
Strategija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2023-2026, s Akcionim planom za 2023-2024.	Nije realizovano
<b>d) Saradnja u oblasti droga</b>	
Strategija Crne Gore za sprječavanje zloupotrebe droga za period 2023-2026, s Akcionim planom za period 2023-2024. godine	Nije realizovano

#### 1.6. Zakonodavni okvir

Oblast i akt	Rezultat
<b>a) Migracije</b>	
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima	U toku
<b>b) Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima</b>	
Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku	U toku
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju	U toku
Predlog zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama Evropske unije	Nije realizovano
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku	U toku

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima	Nije realizovano
<b>c) Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala<sup>26</sup></b>	
Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma	Nije realizovano
Zakon o igrama na sreću	U toku
Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama	Nije realizovano
Smjernice za izradu analize rizika i faktorima rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma kod advokata i notara	Nije realizovano

Kada su u pitanju aktivnosti iz pregovaračkog poglavlja 24, postignuti su ograničeni rezultati. Na polju usvajanja strateških dokumenata ostvaren je napredak, posebno kada je riječ o dokumentima vezanim za upravljanje granicama. Međutim, shodno institucionalnoj blokadi, nijedno zakonsko rješenje nije usvojeno, pa i ova oblast donosi izazov kontinuirane primjene nereformisanih, međunarodno neharmonizovanih regulacija. Ovo je izazov i kada je riječ o neusvajanju planiranih izmjena i dopuna Krivičnog zakonika, odnosno Zakonika o krivičnom postupku. Zbog toga, na primjer, još uvijek ne postoji harmonizacija krivičnog djela Nedozvoljena trgovina vatrenim oružjem sa Protokolom UN protiv nezakonite proizvodnje i prometa vatrenim oružjem, njegovim djelovima, sklopovima i municijom. To je samo jedan primjer utvrđene potrebe za usklađivanjem zakonodavstva, ali nemogućnosti da se ta potreba i realizuje.

Na polju vizne politike, Crna Gora još uvijek nije u potpunosti usklađena sa praksom EU, i pored brojnih upozorenja.<sup>27</sup> Nadalje, program ekonomskog državljanstva koji je ocijenjen kao posebno problematičan je formalno prekinut zaključno sa 2022. godinom. Međutim, nema rezultata na polju evaluacije tog programa, te saniranja posljedica i sagledavanja implikacija u vezi sa licima koja su već dobila državljanstvo po tom osnovu. Državljanji Rusije su najviše participirali u programu<sup>28</sup>, što povećava značaj evaluacije njegovih efekata. Dodatno, Crna Gora se suočava sa izazovima koji prate agresiju Rusije na Ukrajinu. Zbog povećanog broja tražilaca međunarodne zaštite sistem je opterećen, a nedovoljno pripremljen za adekvatan prijem povećanog broja lica. Dodatno, Crna Gora nastavlja da sprovodi obaveze koje se tiču implementacije niza paketa sankcija Rusiji, koje je država

<sup>26</sup> Veliki broj predviđenih akata nisu uključeni u analizu jer su planirani za IV kvartal 2023. godine, a još uvijek ne postoje objavljeni rezultati

<sup>27</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/7825192a-db9b-4868-953c-ba65b45279ce?version=1.0>

<sup>28</sup> <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-ukinula-ekonomsko-dr%C5%BEavljanstvo/32265425.html>



usvojila prateći spoljnu i bezbjednosnu politiku EU, a što uključuju pojačanu policijsku saradnju i aktivnosti na konfiskaciji imovine.

U maju 2023. godine stupio je na snagu sporazum između Evropske unije, odnosno Agencije za evropsku graničnu i obalnu stražu (FRONTEX) i Crne Gore, po kom će Crna Gora dobiti značajnu operativnu podršku i pojačane kapacitete potrebne za adekvatno održavanje bezbjednosti granica.<sup>29</sup> Ovo je najsveobuhvatniji sporazum FRONTEX-a i Crne Gore. Takođe, Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovodi aktivnosti na građenju kapaciteta graničnih prelaza i zaposlenih službenika za prijem i podršku licima koja traže međunarodnu zaštitu. Dodatno, zbog povećanog priliva takvih lica kao posljedica invazije Ukrajine, radi se na jasnom komuniciranju procesa svim zainteresovanim licima. Konačno, u kontekstu adekvatnog odgovora na povećan priliv migranata i stranaca koji traže međunarodnu zaštitu, a sa aspekta maloljetnih lica kao posebno ranjive kategorije definisane su standardne operativne procedure za postupanje sa djecom odvojenom od roditelja i bez pratnje, sa posebnim akcentom na proaktivnu identifikaciju potencijalnih i žrtava trgovine ljudima, u skladu sa međunarodnim standardima i uz podršku UNICEF-a.<sup>30</sup>

Crna Gora nastavlja sa aktivnostima vezanim za unaprjeđenje sistema borbe protiv trgovine ljudima. Radi se na implementaciji Preporuka Grupe eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA), ali i drugih relevantnih tijela koja se bave ovom kompleksnom temom. Izvještaj o realizaciji preporuka GRETA u okviru III kruga evaluacije implementacije Konvencije Savjeta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima u Crnoj Gori (od 02.juna,2021.g.), uz period izvještavanja 2021-2023.g. prikazuje neke ključne podatke i aktivnosti državnih organa. U 2023. godini zaključno sa 01.05.2023. Tim za formalnu identifikaciju dodijelio je status žrtve za ukupno 4 lica, od kojeg broja su 3 maloljetna lica (1 muškog pola - žrtva prinudnog prosjačenja i dva ženskog pola – jedno žrtva seksualne eksploatacije, drugo žrtva sklapanja nedozvoljenog braka i prisilnog prosjačenja), i jedno punoljetno lice ženskog pola – žrtva seksualne eksploatacije.

Kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, teret aktivnosti je najčešće iznesen od strane Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) koje je zabilježilo niz aktivnosti u 2023. godini. Tužilačka organizacija u cjelini i dalje se nalazi na meti konstantnih političkih pritisaka, prisvajanja zasluga, te uticaja koji je često na ivici zakonitog<sup>31</sup>. To je umnogome rezultat nedefinisanog pravnog okvira. Po nalogu SDT-a uhapšen je Veselin Veljović, bivši dugogodišnji policijski funkcioner i direktor Uprave policije, koji se sumnjiči da je, u saradnji sa nizom drugih lica, počinio krivična djela stvaranje kriminalne organizacije, zloupotreba službenog položaja i krijumčarenje. Još jedna značajna aktivnost SDT-a je nalog po kome je Specijalno policijsko odjeljenje uhapsilo sedam osoba zbog sumnje za stvaranje kriminalne

<sup>29</sup> [https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/border-cooperation-frontex-agreement-montenegro-enters-force\\_en?s=225](https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/border-cooperation-frontex-agreement-montenegro-enters-force_en?s=225)

<sup>30</sup> <https://wapi.gov.me/download-preview/8c1b27ea-f92d-470b-beb9-28c8356c85e2?version=1.0>

<sup>31</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/666512/tuzilacki-savjet-politicki-i-drustveni-subjekti-da-se-uzdrze-od-neutemeljenih-kvalifikacija>

organizacije i šverc droge.<sup>32</sup> Jedno u nizu značajnih hapšenja bilo je i hapšenje Mila Božovića, predsjednika Opštine Budva, koji se tereti za stvaranje kriminalne organizacije i šverc droge.<sup>33</sup> Ova akcija je primjer saradnje sa Agencijom Evropske unije za saradnju i sprovođenje zakona (EUROPOL), koja se u nizu slučajeva pokazala kao kvalitetan mehanizam saradnje i građenja kapaciteta za SDT. Bilo je nekoliko ovakvih operacija tokom 2023. godine, ali one pokazuju ogroman teret na SDT-u, nedovoljnu koordinaciju između institucija u bezbjednosnom aparatu, odnosno nesređen pravni okvir. Postignut je napredak u smislu povećanja broja akcija i rezultata u vezi sa policijskim zaplijenama narkotika i zabranjenih proizvoda. Dakle, napredak u poglavlju 24 ostaje ograničen, uz izvjesne napretke koji se umnogome vezuju za tužilačku organizaciju.

## ZAKLJUČAK I KLJUČNE PREPORUKE

Kao što je ovaj monitoring izvještaj pokazao, napori ka ispunjavanju obaveza iz poglavlja 23 i 24 ostaju vrlo ograničeni. Crna Gora je opterećena političkom krizom, polarizacijom, te institucionalnom blokadom. Skupština Crne Gore je svela svoju zakonodavnu i kontrolnu funkciju na minimum, Vlada Crne Gore nema politički legitimitet, te gotovo godinu dana djeluje u tehničkom mandatu. Sveobuhvatna izborna reforma se nije desila, novi izborni procesi su održani u neadekvatnom, starom institucionalnom ambijentu, a ni reforma javne uprave nije otišla daleko. Zatvorenost, partijsko zapošljavanje i izostanak optimizacije nastavljaju da budu opterećujući problemi.

Kada je u pitanju poglavlje 23, i pored pomaka na nivou strateškog planiranja, zakonodavni okvir ostaje u potpunosti nereformisan, što je krajnje problematično uzimajući u obzir probleme sa kojima se suočava pravosuđe – od neadekvatnih kadrovskih kapaciteta, do prebukiranosti i problema sa imenovanjima sudija/tkinja. Sudski savjet je i dalje u nepotpunom sastavu, neki članovi/ice su njegov dio čak devet godina, a bilo je potrebno šest krugova javnih konkursa i političkih pregovora da se deblokira Ustavni sud, najviša sudska instanca u državi. Nadalje, jednako problematično stanje nalazi se i u tužilačkoj organizaciji; ni u tom slučaju nema rezultata u poboljšanju zakonodavnog okvira, pa tužioci/teljke i dalje rade u neadekvatnim uslovima, predmeti se nedovoljno efikasno rješavaju, a sistem disciplinske odgovornosti i dalje kao da ne postoji, što ne omogućava da se tužilaštvo zaista reformiše.

Na osnovu navedenog, *ključne preporuke* su:

- Nakon formiranja Vlade Crne Gore hitno otpočeti sa uspostavljanjem Skupštinskog odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu. Dijalog mora biti transparentan, inkluzivan, te reforme moraju biti donešene poštujući precizne rokove i relevantne preporuke aktera poput OEBS/ODIHR-a, odnosno domaćeg civilnog društva.

<sup>32</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/664725/akcija-spo-uhapseno-vise-osoba-zbog-sumnje-za-stvaranje-kriminalne-organizacije-i-sverc-droge>

<sup>33</sup> <https://www.portalanalitika.me/clanak/uhapsen-milo-bozovic>

- Hitno preduzeti aktivnosti na adekvatnom i mjerljivom sprovođenju Strategije reforme javne uprave; donijeti održiva zakonska i druga rješenja koja će ograničiti partijsko zapošljavanje, optimizovati broj zaposlenih i njihov rad, te povećati transparentnost i otvorenost javne uprave, uključujući i reforme slobodnog pristupa informacijama.
- Pojačati kapacitete Agencije za sprječavanje korupcije, te jasno zakonski definisati anti-korupcijske nadležnosti u Zakonu o sprječavanju korupcije i drugom relevantnom zakonodavstvu, uključujući i hitno potrebne reforme vezane za Zakon o lobiranju.
- Usvojiti relevantno zakonodavstvo vezano za sudstvo i tužilaštvo, uz otvoren javni dijalog i uvažavanje relevantnih preporuka Venecijanske i Evropske komisije, te drugih aktera; stvoriti uslove za nezavistan i efikasan rad sudstva i tužilaštva.
- Jačati kapacitete Policije i cjelokupnog bezbjednosnog aparata, kako bi se obezbijedili uslovi za kvalitetnu saradnju sa sudstvom i tužilaštvom; nastaviti sa reformama policijske organizacije u cilju jačanja nezavisnosti i integriteta.