



INTEGRACIJE

ZA UKLJUČIVANJE GRAĐANA I TRANSPARENTNE PREGOVORE SA EU
I INFORMISANJE I EDUKACIJU GRAĐANA O NATO INTEGRACIJAMA

autori/ke: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

VLADAVINA PRAVA: REFORME NA PAPIRU ILI U PRAKSI?

**Koliko se Crna Gora promijenila
u procesu NATO integracija**



autori/ke: Dragan Koprivica / Milica Kovačević

VLADAVINA PRAVA: REFORME NA PAPIRU ILI U PRAKSI?

**Koliko se Crna Gora promijenila
u procesu NATO integracija**

Podgorica, jul 2017.

UVOD

Crna Gora je 5. juna 2017. godine postala punopravna članica NATO, nakon okončanja integracionog procesa koji je trajao više od decenije.

U toku tog perioda Crna Gora je ispunjavala uslove koje joj je NATO postavljao, a koji su bili usko povezani i koordinirani sa uslovima koje je Crna Gora trebala da ispuni toku procesa pristupanja EU. Povezanost ovih procesa je uslovalo da jedna od ključnih tema debate o procesu NATO integracija bude teza da je članstvo u NATO neizrečeni uslov za učlanjenje u EU.

Takođe, dio javnosti je, u toku debate, tvrdio da su geopolitički kriterijumi ključni i da NATO integracije Crne Gore neće biti vrednovane po učincima reformi nego po trenutnim interesima „velikih igrača“ na globalnoj sceni. Kao ključni argument za ovu tezu isticana je činjenica sa smo u NATO ušli uprkos skromnom učinku crnogorskog procesa reformi i da je za NATO važnije naših 200 km obale nego da li je Crna Gora zemlja vladavine prava.

Ponukani ovom debatom odlučili smo da pripremimo istraživanje u kome ćemo analizirati učinke i efekte Crne Gore pri zadovoljavanju uslova za članstvo u NATO i utvrdimo kakav je odnos tih integracija sa EU integracijama.

Analizirali smo šta je postignuto u zadovoljavanju kriterijuma članstva u NATO, koje je Crna Gora ispunjavala kroz pet godišnjih akcionih planova.

Ključni zaključak je da je u procesu transformacije ka NATO Crna Gora mogla i morala više. Takođe je i činjenica da se društvo i država značajno promijenili u prethodnih 10 godina. I ovim činjenicama je omeđena istina o stvarnom transformativnom efektu NATO integracija u Crnoj Gori.

Zaključci do kojih smo došli u toku našeg istraživanja sublimirani su u izjavama koje su u posljednje vrijeme o Crnoj Gori dali NATO zvaničnici.

S jedne strane često se moglo čuti da borba za uspostavljanje vladavine prava u Crnoj Gori nije završena, i da ona treba da se nastavi i nakon ulaska države u Alijansu. Ovaj važni politički stav je ostao i zapisan u rezoluciji američkog Senata kojim se potvrđuje Protokol o pristupanju Crne Gore NATO savezu, gdje se prepoznaje napor Crne Gore da sprovede reforme i izbori se sa korupcijom, ali se naglašava da proces nije gotov i da će SAD i druge članice zahtijevati dodatne reforme¹. Na nastavak reformi obavezala se i Skupština Crne Gore, kroz Rezoluciju o podršci učlanjenju u NATO usvojenju u septembru 2015. godine². S druge strane apostrofira se značaj urađenog u Crnoj Gori u toku pristupa NATO-u i čestita na postignutom rezultatu.

1) "Montenegro has made difficult reforms and taken steps to address corruption. The United States and other NATO member states should not consider this important process complete and should continue to urge additional reforms." Senat SAD, *Resolution of Ratification: Senate Consideration of Treaty Document 114-12*, mart 2017.

2) "Crna Gora će kao članica NATO saveza nastaviti sa reformama usmjerenim na dostizanje i promociju vrijednosti Sjevernoatlantskog ugovora, kroz jačanje vladavine prava, promociju individualnih sloboda i prava, razvoj demokratije i izgradnju otvorenih institucija" Skupština Crne Gore, *Rezolucija o podršci učlanjenju u NATO*, 16. septembar 2015.

Kako bilo, u dokumentu koji je pred vama objedinili smo ključne poslove koje je Crna Gora uradila u procesu reformi. I one koje nije uradila.

EU i NATO integracije su za Crnu Goru kompatibilni procesi, sa sličnim ciljevima i brojnim povezanim mjerama i aktivnostima. Reforme u oblasti vladavine prava nijesu završene u procesu NATO integracija, i potrebno je uložiti dodatne napore da se one do kraja izvedu kroz proces pristupanja EU, kako bi efekte zakonodavnih i institucionalnih reformi osjetilo društvo u cjelini.

Članstvo u NATO i EU nijesu samo ciljevi spoljne politike i međunarodne integracije Crne Gore. Uslovi koji su postavljeni Crnoj Gori da bi postala dio zajednice demokratskih država važni su kao podstrek i smjernice za sprovođenje unutrašnjih reformi.

Važan dio ovog procesa bile su i reforme koje su sprovedene u oblasti vladavine prava.

Ipak, u političkoj komunikaciji, ove reforme su ostale u sijenci dijaloga o vojno-bezbjednosnim i geopolitičkim aspektima učlanjenja Crne Gore u NATO, i privlačile su manju pažnju od emocionalnih tema i visoke politike.

Veliki broj građana, ali i društvenih i političkih aktera, ne percipira doprinos procesa NATO integracija reformama u oblasti vladavine prava. Ove se reforme često pripisuju isključivo ispunjavanju zahtjeva iz procesa EU integracije. Ovakvoj situaciji doprinio je i izostanak komunikacije o transformativnom efektu NATO integracije od strane nosilaca ovog procesa.

Pristupanje NATO savezu započeto je ranije nego pristupanje EU, i brojne reforme koje se danas realizuju u okviru pregovora u poglavljima 23 i 24 započete su kroz NATO pristupni program - Akcioni plan za članstvo (MAP). U političkoj komunikaciji, reforme koje su realizovane u okviru MAP-a, prezentirane su kroz četiri grupe kriterijuma: vladavina prava, reforma obavještajnog sektora, reforma odbrane i povećanje javne podrške. Napredak u procesu EU integracija je bio jedan od političkih kriterijuma u okviru MAP-a. Tako, u prvom ANP-u, jedan od ciljeva je dobijanje statusa kandidata, u drugom je to dobijanje datuma za početak pregovora, a u posljednja tri – napredak u pregovorima sa EU.

U ovom dokumentu dat je pregled reformi koje su sprovedene u oblasti vladavine prava, na onim poljima koja su danas predmet pregovora u okviru poglavlja 23 i 24.

Hronologija odnosa Crne Gore i NATO

Crna Gora je učlanjenje u NATO postavila kao nacionalni strateški prioritet odmah nakon obnove nezavisnosti. U Deklaraciji o nezavisnosti iz juna 2006.³ kaže se da je Crna Gora „čvrsto opredijeljena da pristupi evropskim i evroatlantskim-NATO bezbjednosnim strukturama i da nastavi da doprinosi učvršćivanju regionalne stabilnosti i bezbjednosti“. Ova opredijeljenost je potvrđena i u preambuli Ustava Crne Gore iz oktobra 2007. godine⁴, gdje se polazi od „privrženosti ravnopravnoj saradnji sa drugim narodima i državama i evropskim i evroatlantskim integracijama“.

Zvanični odnosi Crne Gore sa NATO savezom počinju u novembru 2006. godine⁵, pozivom Crnoj Gori da pristupi NATO programu Partnerstvu za mir (PzM). U okviru PzM Crna Gora i NATO razvili su saradnju sa fokusom na demokratskim, institucionalnim i odbrambenim reformama. Saradnja je 2008. godine⁶ produbljena kroz mehanizam Individualnog partnerskog akcionog plana – IPAP. Krajem 2009. godine⁷, Crna Gora je pozvana da otpočne sa implementacijom Nacionalnog plana za članstvo (MAP), programa savjetovanja, pomoći i praktične podrške koji se izrađuje na osnovu individualnih potreba zemalja. U okviru MAP-a, Crna Gora je pripremila i implementirala pet Godišnjih nacionalnih planova (ANP), prije dobijanja pozivnice da otpočne pristupne pregovore za članstvo u decembru 2015⁸. Pristupni pregovori su realizovani početkom 2016, i okončani u 19. maja 2016. kada je potpisan Protokol o pristupanju Crne Gore NATO savezu. Crna Gora je ratifikovala Sjevernoatlantski ugovor glasanjem u Skupštini Crne Gore 28. aprila 2017, a postala je punopravna članica Saveza nakon ratifikacije Protokola u svim članicama i deponovanja ratifikacionog instrumenta u Vašingtonu – 5. juna 2017. godine.

3) Skupština Republike Crne Gore, *Deklaracija nezavisne Republike Crne Gore*, 3. jun 2006.

4) Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, broj 1/2007 od 25.10.2007.

5) 29. novembar 2006.

6) 24. jun 2008.

7) 3-4. decembar 2009.

8) 2. decembar 2015.

Uslovi za učlanjenje u NATO

Vodeći princip za proširenje NATO saveza nalazi se u članu 10 Sjevernoatlantskog ugovora: „Potpisnice mogu, jednoglasnom odlukom, pozvati bilo koju drugu evropsku državu, koja je u mogućnosti da razvija načela Sporazuma i doprinosi bezbjednosti sjevernoatlantskog područja, da pristupi Sporazumu.“⁹

Iz ovoga je jasno da je za proširenje potrebna jednoglasna odluka, i da članice NATO mogu biti samo evropske države, ali nijesu precizirani specifični kriterijumi na kojima se bazira odluka o proširenju. Zbog toga, diplomate, političari i analitičari decenijama debatuju o tome šta treba da budu kriterijumi za prijem u NATO, a oni se u praksi formulišu i dodatno preciziraju kroz svako naredno proširenje.

1995. godine NATO objavljuje Studiju o proširenju NATO¹⁰, koja je pripremljena u cilju utvrđivanja kriterijuma za prijem novih članova i definisanja načina za njihov prijem. Studija po prvi put postavlja političke i vojne kriterijume na osnovu kojih članice treba da procjenjuju spremnost države da postane članica Alijanse, među kojima su: posvećenost demokratiji, individualnim slobodama i vladavini prava; konsenzusu i mirnom rješavanju sporova; promociji stabilnosti, ekonomskim slobodama, socijalnoj pravdi i odgovornosti prema životnoj sredini; te sposobnost i riješenost da doprinosi NATO operacijama.

U ovoj studiji se naglašava i to da je proširenje NATO saveza komplementarno proširenju Evropske unije, paralelnom procesu koji takođe značajno doprinosi bezbjednosti i stabilnosti novih demokratija na istoku Evrope.

NATO i ovom studijom jasno saopštava da ne postoji univerzalna lista rigidnih kriterijuma, te da će se o proširenju odlučivati na osnovu pojedinačnih slučajeva i da neke države mogu postati članice ranije nego druge. Na osnovu ovih kriterijuma procjenjivana je spremnost Poljske, Češka i Mađarske da postanu članice NATO u proširenju 1999, nakon čega je uveden mehanizam MAP, kroz koji su se realizovala sva naredna proširenja.

9) Sjevernoatlantski ugovor, 4. april 1949, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.
Pristupljeno 13.06.2017.

10) NATO, Study on NATO Enlargement, 3. septembar 1995, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.
Pristupljeno 13.06.2017.

Kriterijumi za prijem Crne Gore u NATO

Crna Gora je pozvana u MAP krajem 2009. godine, kada je preuzela obavezu da po svim poglavljima MAP-a pripremi Godišnji nacionalni program (ANP). Do dobijanja pozivnice, realizovala je pet ciklusa MAP-a, tj. implementirala pet godišnjih nacionalnih programa. Svaki ANP je nakon usvajanja predstavljan NATO-u, a rezultati njegove implementacije su predstavljeni jednom godišnje na sjednicama Sjevernoatlantskog Savjeta (NAC).

ANP se sastoji iz više poglavlja, i obuhvata: politička pitanja, vladavinu prava, vojno-odbrambena, bezbjednosna, ekonomska i pravna pitanja. U političkoj komunikaciji, reforme koje su realizovane u okviru MAP-a, prezentirane su kroz četiri grupe kriterijuma: vladavina prava, reforma obavještajnog sektora, reforma odbrane i povećanje i održavanje javne podrške.

Zahvaljujući kreiranoj javnoj percepciji NATO-a kao isključivo vojnog saveza, i potrebi da se NATO predstavi kao uslov za članstvo u EU, naročito na početku procesa, pozitivni efekti NATO integracije na reforme često su u javnoj komunikaciji pripisivani isključivo procesu evropskih integracija. Međutim, interesantno je naglasiti da je napredak u procesu EU integracija bio jedan od političkih kriterijuma u okviru ANP-a. Tako, u prvom ANP-u, jedan od ciljeva je dobijanje statusa kandidata, u drugom je to dobijanje datuma za početak pregovora, a u posljednja tri – napredak u pregovorima sa EU.

Reforme u oblasti vladavine prava

Obaveze iz oblasti vladavine prava definisane su već u prvom ciklusu MAP-a. U prva tri ciklusa one su tretirane u okviru poglavlja posvećenog političko-ekonomskim pitanjima, da bi u posljednja dva ciklusa vladavina prava bila izdvojena kao posebno poglavlje ANP-a.

Obaveze u oblasti vladavine prava koje proizilaze iz MAP-a su tretirane i u pregovorima sa EU - kroz dva ključna poglavlja, 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda, bezbjednost.

1. Ustavne reforme

Kroz prva dva ANP-a¹¹ Crna Gora se obavezala na dopunjavanje zakonodavnog okvira i usaglašavanje i dopunjavanje važećih zakona i drugih propisa sa Ustavom.

Harmonizacija zakonodavstva sa Ustavom Crne Gore je trebalo da bude završena do januara 2008, međutim rokovi su produžavani u više navrata. Najveći problem je bilo postizanje konsenzusa o Zakonu o izboru odbornika

11) ANP I (septembar 2010. – septembar 2011), ANP II (septembar 2011. – septembar 2012)

12) 08.09.2011

13) 09.12.2010.

14) 02.11.2011.

i poslanika, naročito u dijelu implementacije ustavnih odredbi o afirmativnoj akciji za predstavnike manjinskih naroda. Usklađivanje izbornog zakona sa Ustavom je bio i uslov za otpočinjanje pregovora sa EU.

U toku 2010. i 2011. su, u cilju usklađivanja sa Ustavom, usvojeni Zakon o izmjenama i dopuna zakona o izboru odbornika i poslanika¹², Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama¹³ i Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore¹⁴. Zakon o izboru odbornika i poslanika je adresirao neke, ali ne i sve preporuke OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije.

I nakon reforme iz 2014. godine Crna Gora i dalje ima ozbiljne probleme u institucionalnom i zakonodavnom okviru za izbore, koji se odnose na birački spisak, finansiranje partija, zloupotrebu resursa, i politizovanu i neprofesionalnu izbornu administraciju. Interesantno je podsjetiti da je usvajanje Zakona o Državnoj izbornoj komisiji bilo obaveza predviđena drugim ANP-om za 2011/2012. godinu, ali se od te mjere odustalo. Danas vidimo da najvažniji domaći i međunarodni akteri jasno prepoznaju ovaj problem, te da će depolitizacija i profesionalizacija izborne administracije biti neophodni za dalji nastavak reformi.

2. Parlamentarne reforme

Jačanje zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine Crne Gore se pojavljuje tek u drugom ANP-u, i to kao jedna aktivnost. U trećem ANP-u dobija mjesto kao jedan od ciljeva u okviru oblasti vladavina prava, da bi u posljednja dva ANP-a preraslo u posebno poglavlje ANP – parlamentarne reforme.

U okviru pristupanja NATO, bile su predviđene mjere koje se tiču izrade planova i programa rada, kalendara sastanaka, informacionog sistema Skupštine, razvoja strategije ljudskih resursa, kao i treninga i obuka za zaposlene. Osim toga, sprovedene su i zakonodavne reforme usmjerene na jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine, poput izmjena Poslovnika Skupštine, usvajanja Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane i Zakona o parlamentarnoj istrazi.

15) 27.12.2010.

U okviru zakonodavne aktivnosti, Skupština Crne Gore je u 2010.¹⁵ donijela Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, sa ciljem da uredi i ojača svoju nadzornu funkciju nad Vojskom i bezbjednosnim službama. Odbor za bezbjednost i je počeo da razmatra izveštaje koje dostavljaju Ministarstvo odbrane, Vojska CG, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i drugi organi i institucije koje se bave poslovima bezbjednosti i odbrane. Takođe, Odbor je počeo i da daje mišljenja, predloge i sugestije tokom razmatranja predloga

zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na oblast bezbjednosti i odbrane, i da usvaja godišnji Plan parlamentarnog nadzora.

Zakon o parlamentarnoj istrazi, usvojen jula 2012¹⁶, reguliše rad Anketnog odbora koji sprovodi parlamentarne istrage, način odlučivanja, ovlašćenja, finansiranje, način sprovođenja istrage i izvještavanje. Odbor je dobio ovlašćenja da traži od svih državnih organa, organa lokalne samouprave, ustanova i pravnih lica na uvid dokumentaciju od značaja za istrage koje sprovodi. U slučaju da se radi o dokumentima sa oznakom tajnosti, članovima anketnog odbora se, u skladu sa posebnim zakonom koji reguliše pristup tajnim podacima, mora omogućiti da ostvare uvid u dokumentaciju. Po Zakonu o dopuni Zakona o tajnosti podataka propisano da članovi anketnog odbora povodom otvaranja parlamentarne istrage imaju pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup tajnim podacima.

Posebne mjere su bile usmjerene na definisanje uloge Skupštine u procesu evropskih integracija. Usvojene su izmjene i dopune Poslovnika Skupštine usmjerene ka jačanju uloge Skupštine u procesu evropskih integracija i njene kontrolne uloge (nova radna tijela i proširenje nadležnosti postojećih, unapređenje mehanizama nadzora poput parlamentarnog saslušanja i poslaničkog pitanja, veća prohodnost predloga akata poslanika parlamentarne manjine na dnevni red).

U ovom periodu je značajno unaprijeđena otvorenost i transparentnost parlamenta, što ga je dovelo na prvo mjesto u regionu¹⁷.

Uprkos nabrojanom, efekti ovih promjena su ograničeni. Skupština Crne Gore i dalje najčešće izgleda kao disciplinovana glasačka mašina vladajuće partije, izostaje kvalitetna i sadržajna rasprava o brojnim bitnim zakonima, mehanizmi parlamentarnog nadzora ne daju zadovoljavajuće rezultate, a komunikacija sa građanima zahtjeva znatna unapređenja. Ovo posebno dolazi do izražaja u situaciji kada opozicija bojkotuje rad parlamenta. U narednom periodu biće neophodno usvojiti Zakon o Skupštini, unaprijediti Poslovnik o radu, te Etički kodeks poslanika.

3. Ljudska i manjinska prava

Na agendi NATO integracija u oblasti ljudskih i manjinski prava nalazile su se aktivnosti koje se tiču implementacije Strategije manjinske politike, socijalne inkluzije Roma, mjere za rješavanje statusa raseljenih lica, dostizanje rodne ravnopravnosti, i jačanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

16) 12.07.2012.

17) ACTION SEE, *Regionalni indeks otvorenosti*, 2017.

Na zakonodavnom planu, u okviru NATO agende je usvojen Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u julu 2011. U periodu implementacije MAP-a usvojene su i Strategije za poboljšanje položaja RAE populacije 2012-2016, Strategije unaprjeđenja kvaliteta života LGBT osoba za period 2013 – 2018 i Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti PAPRR za period 2013-2017.

U godišnjim nacionalnim programima su više puta predviđane mjere za unapređenje slobode vjeroispovijesti, kroz donošenje Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, kasnije Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Ipak, ova mjera nikad nije realizovana.

Prema ocjenama vodećih NVO u ovoj oblasti, pravna zaštita koju pružaju institucije nadležne za procesuiranje kršenja ljudskih prava – policija, državno tužilaštvo, državne inspekcije i sudovi, nije dovoljno efikasna i djelotvorna, posebno kada je u pitanju zaštita prava na odlučivanje u razumnom roku, nedjelotvorno procesuiranje ratnih zločina, zaštita od mučenja i drugih oblika zlostavljanja, nasilje u porodici i nasilje nad ženama, govor mržnje i prijetnje seksualnim manjinama.

4. Reforma pravosuđa

U pogledu reforme pravosuđa, zahtjevi članstva u NATO nijesu se razlikovali od zahtjeva EU. Svih pet godišnjih nacionalnih programa predviđalo je mjere koje se odnose na jačanje nezavisnosti pravosuđa, jačanje efikasnosti pravosuđa, jačanje dostupnosti pravosudnih organa, jačanje javnog povjerenja u pravosuđe, edukacija u pravosuđu, jačanje međunarodne saradnje itd.

Na zakonodavnom planu napravljeni su značajni reformski koraci kroz usvajanje amandmana na Ustav u julu 2013. godine koji regulišu način izbora Predsjednika Vrhovnog suda, sastav Sudskog savjeta, nadležnosti Sudskog savjeta, nadležnost Tužilačkog savjeta, zatim da Parlament bira sudije Ustavnog suda, četiri člana Sudskog savjeta i Vrhovnog državnog tužioca u prvom glasanju 2/3, i u drugom glasanju 3/5 većinom svih poslanika. Shodno ustavnim promjenama u istoj godini su izmijenjeni Zakon o sudovima, Zakon o sudskom savjetu, Zakon o Ustavnom sudu i Zakon o državnom tužilaštvu. Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju ustanovljeno je 2015. godine Zakonom o specijalnom tužilaštvu, a Glavni specijalni tužilac je izabran u junu 2015. godine. Ovim su se stekli uslovi za kvalitetniju borbu protiv korupcije i efikasnije funkcionisanje pravosudnog sistema.

Jedna od važnih mjera u okviru MAP procesa odnosila se i na jačanje po-

vjerenja javnosti u pravosuđe, u okviru čega su napravljeni pomaci u transparentnosti i dostupnosti informacija sudova i tužilaštava. Ipak, nastale promjene nijesu dovoljne da promijene percepciju javnosti o kvalitetu pravosudnog sistema. Prema istraživanju regionalne mreže SELDI iz 2016. godine¹⁸, velika većina građana, odnosno 73 odsto, smatra da je pravosudni sistem neefikasan kada je korupcija u pitanju. Takođe, percepcija građana je da su sudije i tužioci u vrhu liste korumpiranih javnih službenika, tik iza političara.

Reforma pravosuđa i dalje ostaje ključni izazov za uspostavljanje vladavine prava u Crnoj Gori. I pored pozitivnih promjena sprovedenih u okviru procesa NATO integracija, i dalje postoje nedostaci i nedovoljni sistemski učinci, koji su u fokusu procesa evropskih integracija i pregovora u okviru poglavlja 23, i tretirani su Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018.

5. Ratni zločini

Jedna od obaveza iz pristupanja Crne Gore NATO savezu bila je i nastavak rješavanja slučajeva ratnih zločina u Crnoj Gori. Kroz godišnje programe i izvještaje praćen je napredak u procesuiranju četiri slučaja ratnih zločina počinjenih u Crnoj Gori: „Morinj“, „Bukovica“, „Deportacija“ i „Kaluderski laz“. Iako su ovi predmeti procesuirani pred crnogorskim sudovima, rezultati nijesu zadovoljavajući. Od 30 optuženih u četiri predmeta za ratne zločine koji su suđeni od 2009. do 2015. godine u Crnoj Gori, samo su četvorica osuđeni. Strategijom za istraživanje ratnih zločina iz 2015. godine Vrhovno državno tužilaštvo je postavilo nekažnjivost ratnih zločina kao jedan od prioritarnih problema. Međutim, konkretni učinci ove Strategije još uvijek nijesu vidljivi.

6. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

Korupcija i organizovani kriminal su kao ključne prepreke ostvarivanju vladavine prava prepoznati i u procesu pristupanja NATO. Svi godišnji nacionalni programi posebno tretiraju oblast borbe protiv korupcije, i to kroz zahtjeve za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, dalje unapređenje zakonodavnog i institucionalnog okvira, obezbjeđenje efikasnosti u procesu otkrivanja, istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela povezanih s korupcijom i organizovanim kriminalom, te ispunjavanje preporuka GRECO i učešće u UNCAC evaluaciji.

U toku MAP procesa, Crna Gora je implementirala nacionalnu Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. i prateće akcione planove. Obim i kvalitet implementacije mjera pratila je

18) SELDI, *Moć u sjenci, Procjena korupcije i skrivene ekonomije u Jugoistočnoj Evropi*, 2016.

Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, čiji je rad bio otvoren za javnost, i u čijem su radu učestvovali i istaknuti predstavnici civilnog sektora. Nakon isteka Strategije, odlučeno je da se ne pristupa izradi nove, već da je ova oblast na zadovoljavajući način pokrivena akcionim planovima za pregovore u okviru poglavlja 23 i 24. Ta promjena je imala i negativne posljedice – isključivanje civilnog sektora i opšte javnosti iz praćenja implementacije antikorupcijskih strategijskih dokumenata. Nacionalna komisija je prestala sa radom, a danas se sličnim poslom bavi Savjet za vladavinu prava, u čijim redovima nema predstavnika civilnog društva i čije su sjednice zatvorene za javnost.

Na polju unapređenja zakonodavnog i institucionalnog okvira, obaveze iz pristupanja NATO su uključivale uvođenje reda u oblast lobiranja, unapređenje instituta integriteta u javnom sektoru i unapređenje zaštite lica koja prijavljuju korupciju. 2014. godine usvojeni su bitni antikorupcijski zakoni, uključujući Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o lobiranju, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Zakonom o sprječavanju korupcije ustanovljena nova institucija – Agencija za sprječavanje korupcije, koja je počela sa radom u januaru 2016. Agencija je u nadležnost dobila sprječavanje konflikta interesa, kontrolu političkih subjekata i izbornih kampanja, integritet, lobiranje i zaštitu zviždača.

I pored opsežne zakonodavne reforme, konkretni učinci u borbi protiv korupcije su ograničeni. Agencija nije u potpunosti ispunila početna očekivanja, i često joj se upućuju utemeljene primjedbe da je svoj rad ograničila na površinske i administrativne provjere, umjesto temeljnog istraživanja slučajeva korupcije. Osim toga, javnost izražava sumnje i u postojanje političkog uticaja na rad Agencije, kroz njene rukovodeće organe – direktora i Savjet.

Mjere koje je Crna Gora kroz ANP preduzimala na obezbjeđivanju efikasnosti u procesu otkrivanja, istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela povezanih s korupcijom odnosile su se na izmjene Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, ali i na jačanje kapaciteta policije i jačanje mehanizama za saradnju između policije i tužilaštva. Prvi efekti zakonodavnih i institucionalnih reformi na ovom polju su se pokazali u 2016. godini, kroz otkrivanje i procesuiranje velike korupcionaške afere u Budvi. Ipak, na zadovoljavajuće mjerljive rezultate u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala Crna Gora još čeka.

7. Sprečavanje pranja novca

Obeveze u oblasti sprečavanja pranja novca koje je Crna Gora sprovodila odnosile su se na jačanje normativnog okvira za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, usaglašavanje sa relevantnim međunarodnim standardima u ovoj oblasti, te jačanje kapaciteta nadležnih organa. Osim toga, Crna Gora se kroz MAP obavezala na intenziviranje međunarodnih aktivnosti kroz učešće u MONEYVAL, EGMONT i Evroazijskoj grupi, i potpisivanje bilateralnih sporazuma.

U septembru 2010. godine Vlada je usvojila prvu Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma koja je obuhvatila period 2010-2014. Formirana je i Nacionalna komisija koja je pratila implementaciju strategije. Izmjene Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma su usvojene 2012. godine. Potpisani su brojni bilateralni sporazumi, i sprovedene su mjere na unapređenju kapaciteta nadležnih institucija i njihove saradnje u ovoj oblasti. Napredak u ovoj oblasti, u dijelu snaženja zakonodavnog i institucionalnog okvira, je prepoznat i u izvještajima Evropske komisije iz tog perioda¹⁹. Ipak, postojana zamjerka je loša implementacija - izostanak mjerljivih rezultata i mali broj prijava sumnjivih transakcija, optužnica i presuda za krivična djela.

Nova Strategija je usvojena 2015. godine, i odnosi se na period 2015-2018. Gonjenje za krivična djela pranja novca je 2015. godine povjereno novoosnovanom Specijalnom državnom tužilaštvu. I dok se sprovode obuke, uspješno realizuju aktivnosti regionalne i međunarodne saradnje, mjerljivi rezultati i dalje izostaju. Prijavljivanje sumnjivih bankarskih transakcija je i dalje na niskom nivou, i nema novih sudskih procesa. Noviji izvještaji Evropske komisije²⁰ ispostavljaju jasne zahtjeve da se mora pristupiti dosljednoj implementaciji zakonodavstva, kako bi unapređenja na papiru imala i stvarne efekte.

8. Borba protiv trgovine ljudima

Godišnjim nacionalnim planovima je u oblasti borbe protiv trgovine ljudima bilo predviđeno usvajanje novih strateških dokumenata za period 2012-2018, kao i koordinacija rada i jačanje međunarodne saradnje na planu borbe protiv trgovine ljudima.

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima, Konvenciju UN - a o pravima djeteta i oba njenja Protokola, potpisala Konvenciju o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (Lanzarot Konvenciju).

19) Izvještaji o napretku Evropske komisije 2011, 2012. i 2013.

20) Izvještaji Evropske komisije 2015. i 2016.

21) European Commission, *Montenegro 2016 Report*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.
Pristupljeno 09.06.2017.

22) State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, *2016 Trafficking in Persons Report*, <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2016/258825.htm>.
Pristupljeno 09.06.2017.

23) Podaci Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima dati agenciji MINA <https://antenam.net/drustvo/38226-trgovina-ljudima-u-crnoj-gori-evo-ko-su-zrtve>.
Pristupljeno: 20.06.2017.

Vlada je u septembru 2012. godine usvojila Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima, sa pratećim Akcionim planom. Obrazovana je Radna grupa za praćenje implementacije Strategije, u čijem radu učestvuje i predstavnicca civilnog sektora. Krivični zakonik je 2013. godine dopunjen odredbama usmjerenim na unapređenje identifikacije žrtava, uvedene su inkriminacije za trgovinu ljudskim organima, kriminalizovani su ropstvo i prisilni brakovi.

U periodu sprovođenja MAP prepoznat je napredak u usklađivanju zakonodavnog i unapređenju institucionalnog okvira. Realizovane su opsežne obuke, i kampanje za podizanje svijesti javnosti o ovim pojavama. Poboľšana je i saradnja sa civilnim društvom. Kako god, kroz sve ovo vrijeme, evidentna je bila nedovoljna zaštita žrtava.

U izveštaju za 2016. godinu²¹, Evropska komisija konstatuje da je trgovina ljudima i dalje razlog za zabrinutost, te da je Crna Gora uprkos napretku u legalnim i institucionalnim aspektima ostvarila ograničene rezultate, i u pogledu identifikacije žrtava i u pogledu procesuiranja slučajeva. U izvještaju Stejt Departmenta za 2016. godinu²² se navodi da Vlada Crne Gore ne ispunjava u potpunosti minimum standarda za eliminisanje trgovine ljudima, ali čini značajne napore da to postigne. Oba izvještaja konstatuju da je procesuiran mali broj slučajeva s obzirom na činjenicu da je Crna Gora tranzitna zemlja ka Zapadnoj Evropi, i time ranjiva i na domaći i regionalni trafikung.

Od 2004 do 2016. godine osuđene su samo 34 osobe za krivično djelo trgovina ljudima. U istom periodu identifikovano je 38 žrtava trgovine ljudima²³.

9. Sprečavanje i suzbijanje ilegalnog prometa i zloupotrebe droga

Ilegalni promet droga je jedan od prepoznatih problema na polju borne protiv kriminala, budući da se Crna Gora nalazi u tranzitnoj zoni, na krijumčarskoj ruti prema Evropskoj uniji. Stoga su reforme u ovoj oblasti bile obuhvaćene MAP programom. U prvim godinama Crna Gora se obavezala na implementaciju nacionalnog strateškog odgovora na droge 2008-2012, sprovođenje aktivnosti nacionalnog savjeta za sprečavanje zloupotrebe droga i organizaciono i funkcionalno unapređenje linije rada Uprave policije za borbu protiv droga. Nakon što je 2013. godine usvojena Strategija za sprečavanje zloupotrebe droga 2013-2020. sa pratećim Akcionim planom za period 2013-2016, četvrti ANP obuhvata obaveze iz ove Strategije. U posljednjem ANP-u je fokus i na iniciranju i učešću u sprovođenju međunarodnih istraga u oblasti suzbijanja krijumačarenja droga.

Tokom perioda pristupanja NATO registrovano je poboljšanje međunarodne saradnje, i značajan broj uspješnih policijskih operacija u saradnji

sa policijama država EU i SAD. Regionalna saradnja je unaprijeđena kroz potpisivanje bilateralnih ugovora. Zakonodavni okvir je unaprijeđen u cilju usaglašavanja sa međunarodnim standardima.

Međutim, količina zaplijenjenih narkotika u Crnoj Gori je u prvim godinama pristupanja NATO bila na izrazito niskom nivou, da bi se u posljednjim godinama zabilježio određeni napredak. Ipak, i u posljednjem izvještaju Evropske komisije se ukazuje na to da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se stvorila solidna evidencija učinaka na polju zaplijene narkotika, krivičnog procesuiranja i finansijskih istraga u ovoj oblasti. Uništavanje zaplijenjenih narkotika i dalje predstavlja ozbiljan problem, budući da ne postoje sigurna skladišta za zaplijenjene narkotike, niti je ustanovljen adekvatan proces za uništenje prekursora.

10. Reforma i jačanje kapaciteta policije

U okviru MAP programa rađeno je na donošenju novih zakona i podzakonskih akata, te na donošenju novih i implementaciji postojećih strategijskih dokumenata kojima se regulišu nadležnosti i postupanja u oblasti djelovanja policije. Takođe, sprovedene su mjere usmjerene na jačanje kadrovske kapaciteta službenika policije, te na jačanje ukupnih kapaciteta Uprave policije kroz međunarodnu i regionalnu policijsku saradnju.

Posebna pažnja je posvećena razvoju kapaciteta granične policije i integrisanom upravljanju granicama.

U procesu pristupanja NATO unaprijeđena je i međunarodna policijska saradnja. 2014. godine potpisan je operativni sporazum sa Europolom. Uspostavljena je i DNK baza podataka. Realizovani su projekti i obuke u cilju ustanovljavanja modela policije vođene obavještajnim radom²⁴.

U prvim godinama MAP programa, reforma policije se evaluirala kroz praćenje implementacije Strategija razvoja i funkcionisanja policije za period 2011-2013, i povezanih akcionih planova. U decembru 2015. godine je usvojena Strategija razvoja uprave policije za period 2016-2020.

Djelovanje policije je regulisano Zakonom o unutrašnjim poslovima, koji je usvojen 2012. godine. Najznačajnija novina ovog zakona je stavljanje Uprave policije u nadležnost ministarstva unutrašnjih poslova, čime se željela postići veća odgovornost i bolja koordinacija policijskih poslova. Krajem 2014. godine na ovaj zakon je djelovano amandmanski, kako bi se policija reorganizovala da odgovori potrebama borbe protiv organizovanog kriminala. Cilj promjena je bio unapređenje saradnje između policije i tužilaštva, kroz ustanovljenje Specijalnog policijskog odjeljenja, nadležnog za procesuiranje slučajeva visoke korupcije i organizovanog kriminala, i

24) Intelligence Led Policing - ILP

odgovornog istovremeno i Specijalnom tužiocu i direktoru Uprave policije. Ovi amandmani trebalo je i da spriječe politički upliv na djelovanje policije. Međutim, upravo su politički uticaji doveli do višemjesečnog zastoja u njegovom formiranju, pa je šef Specijalnog policijskog odjeljenja izabran tek u aprilu 2016. godine. Saradnja između policije i tužilaštva, kao i kapaciteti policije za borbu protiv korupcije i finansijske istrage moraju biti dalje unaprijeđeni.

Pored potrebe za većom efikasnošću u borbi protiv organizovanog kriminala, kao ključni izazov za transformaciju crnogorske policije prepoznat je proces regrutacije, koji mora biti učinjen transparentnim i zasnovanim na zaslugama i profesionalnim karakteristikama.

Izvori i literatura:

1. Godišnji nacionalni program Crne Gore, 16. septembar 2010.
2. Drugi Godišnji nacionalni program Crne Gore, septembar 2011.
3. Treći Godišnji nacionalni program Crne Gore, oktobar 2012.
4. Četvrti Godišnji nacionalni program Crne Gore, oktobar 2013.
5. Peti Godišnji nacionalni program Crne Gore, oktobar 2014.
6. Prvi izvještaj o sprovođenju Godišnjeg nacionalnog programa Crne Gore, februar 2011.
7. Izvještaj o sprovođenju drugog Godišnjeg nacionalnog programa Crne Gore, februar 2012.
8. Izvještaj o sprovođenju trećeg Godišnjeg nacionalnog programa Crne Gore, februar 2013.
9. Izvještaj o sprovođenju četvrtog Godišnjeg nacionalnog programa Crne Gore, februar 2014.
10. Izvještaj o sprovođenju petog Godišnjeg nacionalnog programa Crne Gore, 24. septembar 2015.
11. Skupština Crne Gore, *Rezolucija o podršci učlanjenju u NATO*, 16. septembar 2015.
12. Senat SAD, *Resolution of Ratification: Senate Consideration of Treaty Document 114-12*, mart 2017.
13. Skupština Republike Crne Gore, *Deklaracija nezavisne Republike Crne Gore*, 3. jun 2006.
14. Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, broj 1/2007 od 25.10.2007.
15. Sjevernoatlantski ugovor, 4. april 1949.
16. NATO, *Study on NATO Enlargement*, 3. septembar 1995.
17. European Commission, *Montenegro Progress Report 2011*, 2011.
18. European Commission, *Montenegro Progress Report 2012*, 2012.
19. European Commission, *Montenegro Progress Report 2013*, 2013.
20. European Commission, *Montenegro Progress Report 2014*, 2014.
21. European Commission, *Montenegro Report 2015*, 2015.
22. European Commission, *Montenegro Report 2016*, 2016.

23. State Department, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, *2016 Trafficking in Persons Report*, 2016.
24. Vlada Crne Gore, *Akcioni plan za poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost*, 16. februar 2015.
25. Vlada Crne Gore, *Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji AP za 24. pregovaračko poglavlje, za period jul - decembar 2016, januar 2017.*
26. Vlada Crne Gore, *Akcioni plan za poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava*, 19. februar 2015.
27. Vlada Crne Gore, *Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji AP za 23. pregovaračko poglavlje za period jul - decembar 2016 sa Prvim polugodišnjim izvještajem o realizaciji OD*, januar 2017.

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

IC se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

IC je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i CG 2017

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvršne-vlasti-u-regionu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

Analiza otvorenosti lokalnih samopraava u CG i regionu

<https://www.cdtmn.org/2017/06/20/otvorenost-opstina-na-niskom-nivou/>

Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove

https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-poboljšanje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf

Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-prakticne-politike/>

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

Adresa: Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 234 522

Email: cdtmn@t-com.me

Website: www.cdtmn.org